

# TOTALREVISION DER WALLISER KANTONSVERFASSUNG

MÄNGELORIENTIERTER BEDÜRFNISNACHWEIS,  
KOMMENTIERTE BESTANDESAUFNAHME  
EINIGER REVISIONSBESTREBUNGEN  
UND  
NEUERUNGSVORSCHLÄGE

## LIZENTIATSARBEIT

EINGEREICHT BEI  
HERRN PROF. DR. J.P. MÜLLER  
UNIVERSITÄT BERN

## VERFASST VON

CORNELIA THELER  
BÜMPLIZSTR. 188  
3018 BERN

UND

VALENTIN PFAMMATTER  
HECKENWEG 43  
3007 BERN

PB

7060

PB 7060

BERN, DEN 4. SEPTEMBER 1987

Médiathèque VS Mediathek



1010787661

PB 7060



88/3224



## INHALTSVERZEICHNIS

I.	LITERATURVERZEICHNIS .....	IV
II.	MATERIALIEN .....	VII
III.	ABKÜRZUNGEN .....	IX
A.	EINLEITUNG	
B.	VERFASSUNGSGESCHICHTLICHER ÜBERBLICK	
1.	Die Walliser Kantonsverfassungen vor 1907 .....	2
2.	Die Walliser Kantonsverfassung von 1907 .....	3
3.	Teilrevisionen seit 1907 .....	5
C.	BEDEUTUNG UND FUNKTION EINER KANTONSVERFASSUNG	
1.	Allgemeines .....	6
2.	Funktion .....	7
D.	MÄNGEL	
1.	Formelle Mängel .....	9
1.1	Aufbau der Kantonsverfassung Wallis im Vergleich zur Kantonsverfassung Solothurn .....	9
1.2	Gliederung .....	10
1.2.1	Allgemeines .....	10
1.2.2	Beispiele .....	10
1.3	Sprache .....	11
2.	Materielle Mängel .....	13
2.1	Was gehört nicht oder nicht mehr in eine Kantons- verfassung? .....	13
2.2	Welche Bereiche bedürfen einer Revision? .....	13
E.	GRUNDRECHTE	
1.	Zum naturrechtlichen Charakter der Grundrechte .....	16
2.	Die Aufgabe der Grundrechte .....	17
3.	Das Verhältnis zwischen kantonalen und bundes- rechtlichen Grundrechten .....	18
3.1	Ein Grundrecht wird in der Kantonsverfassung und in der Bundesverfassung im gleichen Umfang garan- tiert .....	18
3.2	Die Grundrechts-Garantien der Kantonsverfassung "gehen weiter" als diejenigen der Bundesverfassung ..	19
3.3	Welche Gestaltungsfreiheit hat die kantonale Ver- fassungsrechtssprechung im Bereich der Grund- rechtssprechung? .....	20
3.4	Gründe, die für einen vollständigen Grundrechts- katalog der Kantonsverfassung sprechen .....	22
4.	Die Kantonsverfassung Wallis und die Grundrechte ....	24
4.1	Bereits gewährleistete Grundrechte .....	24
4.2	Ausbau des Grundrechtskatalogs .....	24
5.	Soziale Grundrechte .....	26



F. VOLKSRECHTE

1.	Allgemeines .....	28
2.	Die politischen Rechte der Walliserinnen und Wal- liser auf Kantonsebene .....	31
2.1	Die Rechte des Stimmvolkes in seiner Gesamtheit .....	31
2.2	Die Kompetenzen einer bestimmten Anzahl Stimmbe- rechtigter .....	32
2.3	Die Revision der Bestimmungen über die Volksrechte als erste Etappe auf dem Weg zu einer neuen Kantonsverfassung .....	34
2.3.1	Eine Motion der CVP-Oberwallis .....	34
2.3.2	Das weitere Verfahren .....	35
2.3.3	Die bereinigte Vorlage .....	36
2.3.4	Die Abstimmung .....	37
2.3.5	Die Teilrevision der Kantonsverfassung soll wieder aufgenommen werden .....	38
3.	Erläuterungen zu einzelnen Volksrechten .....	39
3.1	Wahlen .....	39
3.1.1	Voraussetzungen der Wahlrechtsausübung .....	39
3.1.2	Grossratswahlen .....	40
3.1.3	Staatsratswahlen .....	43
3.1.4	Ständeratswahlen .....	44
3.1.4.1	Ist-Zustand .....	44
3.1.4.2	Vorschlag .....	45
3.1.4.3	Probleme um den zweiten Wahlgang .....	45
3.2	Die Gesetzesinitiative .....	47
3.3	Obligatorisches oder fakultatives Gesetzesreferen- dum .....	50
3.4	Das Finanzreferendum .....	51
3.4.1	Wozu ein Finanzreferendum? .....	51
3.4.2	Die "Ausgabe" als Gegenstand des Referendums .....	51
3.4.3	Die Ausgestaltung des Finanzreferendums .....	52
3.4.4	Die bundesgerichtliche Rechtssprechung zum Wal- liser Finanzreferendum .....	53
3.4.5	Ein Beispiel: Der Bau eines Verwaltungsgebäudes in Brig-Glis .....	54
3.4.6	Das Finanzreferendum in den Verfassungen von Solothurn und Basel-Landschaft .....	58
4.	Vorschläge zum Ausbau der Volksrechte .....	59
4.1	Die Volksmotion .....	60
4.1.1	Allgemeines .....	60
4.1.1	Vor- und Nachteile .....	60
4.2	Das Petitionsrecht .....	62
4.3	Die Ombudsstelle .....	63
4.3.1	Allgemeines und Gründe für die Einführung der Ombudsstelle .....	63
4.3.2	Funktionen der Ombudsstelle .....	64
4.4	Das Verwaltungsreferendum .....	67
5.	Die Dekrete .....	69



G.           STAATSAUFGABEN

1.	Allgemeines .....	72
2.	Verfassungsvorbehalt .....	73
3.	Staatsaufgaben in der Solothurner und in der Walliser Kantonsverfassung - Ein Vergleich .....	75
4.	Mängel .....	76

H.           SCHLUSSWORT





I. LITERATURVERZEICHNIS

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Aristoteles                        | Nikomachische Ethik, Akademie-Verlag, Berlin 1964  |
| Aubert Jean-François               | <u>Traité</u> de droit constitutionnelle suisse, 2 Bände, Neuchâtel 1967   |
| Aubert Jean-François               | <u>Les droits</u> fondamentaux dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral - Essai de synthèse, in: Menschenrechte - Föderalismus - Demokratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979, S. 1 f. |
| Auer Andreas                       | Les droits politiques dans les cantons Suisses, Genève 1978  |
| Eichenberger Kurt                  | <u>Verfassung</u> des Kantons Aargaus, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986   |
| Eichenberger Kurt                  | <u>Die Verfassungsgerichtsbarkeit</u> in den Gliedstaaten der Schweiz, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband I, Geschichte, Organisation, Rechtsvergleichung, Baden-Baden 1983, S. 435 ff.                        |
| Eichenberger Kurt                  | Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der <u>Kantonsverfassung</u> , in: Festschrift Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 155 ff.  |
| Fili Alexander                     | Die Grundrechte der Kantonsverfassungen im Gefüge des schweizerischen Staatsrechts, Diss. Basel 1984   |
| Fleiner Thomas                     | Kantonale Verfassungsprobleme, in: Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn 1970  |
| Giacometti Zaccaria                | Das Staatsrecht der Kantone, Zürich 1941   |
| Gruner Erich/<br>Hertig Hans-Peter | Der Stimmbürger und die "neue" Politik, Bern/Stuttgart 1983  |
| Gruner Erich                       | in: Staat und Politik 7, Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat, Bern 1969  |



- Häberle Peter                      Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, insbesondere auf kantonaler Ebene, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 34, Tübingen 1985, S. 305 ff.
- Häfelin Ulrich                      Die Grundrechte in den Schweizer Kantonsverfassungen, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Föderalismus-Studien, Bd. 3, Wien/Köln/Graz 1982
- Häfelin Ulrich                      Verfassungsgebung, in: ZSR, 1974, 2. Halbband, S. 75 ff.
- Häfelin Ulrich/  
Haller Walter                      Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1984
- Haft Fritjof                      Aus der Waagschale der Justitia, München 1986
- Haller Walter                      Das Finanzreferendum, in: ZSR 90, 1972, 1. Halbband, S. 497 ff.
- Haller Walter                      Der Ombudsmann - Erfahrungen im Ausland, Folgerungen für die Schweiz, in: ZBl 73, 1972, S. 177 ff.
- Hangartner Yvo                      Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts, 2 Bände, Zürich 1980/82
- Hangartner Yvo                      Gutachten zur Totalrevision der Kantonsverfassung des Kantons St.Gallen, St.Gallen 1972
- Hartung Fritz                      Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, Göttingen/Berlin/Frankfurt 1964
- Hungerbühler Adrian                      Das Finanzreferendum nach der aargauischen Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980, in: ZBl 86, 1985, S. 329 ff.
- Kälin Walter                      Chancen und Grenzen kantonaler Verfassungsgerichtbarkeit in: ZBl 88, 1987, S. 233 ff.
- Kölz Alfred                      Ausbau des Verwaltungsreferendums?, in: SJZ 77, 1981, S. 53 ff.





- Kölz Alfred Die kantonale Volksinitiative in der Rechtssprechung des Bundesgerichts, ZBl 83, 1982, S. 1 ff.
- Kölz Alfred Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBl 88, 1987, S. 4 ff.
- Marti Hans Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel 1976
- Müller Jörg Paul Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982
- Müller Jörg Paul Soziale Grundrechte in der Verfassung?, 2. erweiterte Auflage, Basel 1981
- Müller Jörg Paul/  
Müller Stefan Grundrechte, Besonderer Teil, Bern 1985
- Müller Peter Funktionen und Motive einer verfassungsrechtlichen Aufgabennormierung in den Kantonen, in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 7, Basel/Frankfurt a.M. 1981
- Rhinow René Der Grundrechtskatalog als Problem des Verfassungsrechts, in: ZBl 70, 1969, S. 255 ff.
- Rhinow René Die Totalrevision der Kantonsverfassung, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, Basel/Stuttgart 1973, S.113 ff.
- Roux Elisabeth La vie politique en Valais 1875 - 1905, Grimsuat 1976
- Saladin Peter Grundrechte im Wandel, Bern 1982
- Saladin Peter/  
Müller Jörg Paul Organisationsrecht, in: Vorlesungsunterlagen, Wintersemester 1982/83
- Salamin Michel Le Valais de 1798 à 1940, Sierre 1978
- Schweizer J.Rainer Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, 2 Bände, Glarus 1981
- Vontobel Jacques Der Ombudsmann der Stadt Zürich: Mittler zwischen Bürger und Verwaltung, in: ZBl 82, 1981, 1. Halbband, S. 1 ff.



## II. MATERIALIEN

Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977

Botschaft des Bundesrates über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981

Botschaft des Staatsrates betreffend die Zweckmässigkeit der Verfassungsrevision vom 16. Mai 1904, Sitten 1904

Botschaft des Staatssates betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel 30 bis 35, 101 und 102 (Volksrechte), der Artikel 37 bis 50 und 53 bis 59 (gesetzgebende, vollziehende und verwaltende Gewalt) sowie der Artikel 49, 50, 55, 56, 57, 60, 89, 91, 93 bis 99 (Unvereinbarkeiten) der Kantonsverfassung vom 8. März 1907, Juni 1987

Botschaft zum Verfassungsrevisions-Entwurfe vom 11. Mai 1905, Sitten 1905

Bulletins des Séances du Grand Conseil du Canton du Valais

Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, verfasst von A. Kölz und J. P. Müller, Münsingen 1984

Ombudsmann des Kantons Zürich: Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat 1983, Zürich 1984; 1986, Zürich 1987

plädoyer, das Magazin für Recht und Politik, herausgegeben von den demokratischen Juristen der Schweiz, Nr. 3, Juni 1987

Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Bd. 3, Totalrevision der basellandschaftlichen Staatsverfassung, Liestal 1983

Reglement des Grossen Rates des Kantons Wallis vom 26. März 1974

Republik und Kanton Wallis, Gesetzessammlung, Hrsg. Staatskanzlei Sitten, Sitten 1981

Statistiken des ständigen Büros des Grossen Rates

Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Basel 1983

Statistisches Jahrbuch des Kantons Wallis, 1986

Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, SR 131.227

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, SR 131.222.2

Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977, SR 131.235

Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965, SR 131.216.2



Verfassung des Kantons Solothurn, angenommen in der Volksabstimmung vom 8. Juni 1986

Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, SR 131.232

Verfassung des Kantons Wallis vom 26. November 1875

Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977

Vernehmlassungen zum Verfassungsentwurf 1984, Stellungnahme des Regierungsrates an den Verfassungsrat des Kantons Solothurn, Februar 1985

Verwaltungsbericht des Kantons Wallis, 1978, 1982, 1985, 1986

Walliser Bote vom 26. Juni 1987

In dieser Arbeit werden die Bücher nur noch mit dem Namen der Autoren zitiert. Hat ein Autor mehrere Bücher im Literaturverzeichnis, wird auch das unterstrichene Wort des Titels zitiert. Dasselbe gilt auch für sonstige Publikationen.





III. ABKÜRZUNGEN

Abs.	Absatz
AG	Aargau
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Bd.	Band
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BL	Basel-Landschaft
Bull.	Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton du Valais
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CSP	Christlich-Soziale Partei
CVPO	Christliche Volkspartei Oberwallis
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
f./ff.	folgende/ fortfolgende
FR	Freiburg
GE	Genf
GL	Glarus
Hrsg.	Herausgeber
JU	Jura
KV	Kantonsverfassung
lit.	litera
Mte.	Monate
NW	Nidwalden
Pra	Die Praxis des Schweizerischen Bundesgerichts
RE-KV	Revisionsentwurf der Walliser Kantonsverfassung (Partialrevision)
S.	Seite
s.	siehe
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
SO	Solothurn
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TG	Thurgau
Tg.	Tag
TI	Tessin
UR	Uri
usw.	und so weiter
VE	Verfassungsentwurf
vgl.	vergleiche
VRG	Gesetz über die Änderung des Verwaltungsverrechtspflegegesetzes, des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Gesetzes über die Abstimmungen und Wahlen (Kanton Zürich)
VS	Wallis
WG	Gesetz vom 17. Mai 1972 über die Wahlen und Abstimmungen mit den Abänderungen vom 17. November 1983 (Kanton Wallis)
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung



- X -

ZG

ZH

Ziff.

ZSR

Zug

Zürich

Ziffer

Zeitschrift für Schweizerisches Recht

\* \* \*  
\*





## A. EINLEITUNG

Seit über fünfzehn Jahren sind in der Schweiz die Totalrevisionen ein Thema, das, wenn auch nicht immer mit gleicher Resonanz, so doch unablässig Diskussionsstoff liefert. Der Verfassungsentwurf von 1977 auf Bundesebene, seine Vorbereitung und Besprechung, habe zumindest das Verdienst, das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit für diese Belange sensibilisiert zu haben. Die Einsicht in die Revisionsbedürftigkeit der Verfassungen, führte in den Kantonen Nidwalden (1965), Obwalden (1968), Jura (1977, erste Verfassung) Aargau (1980), Basel-Landschaft (1984), Uri (1984), Solothurn (1986), und Thurgau (1987) denn auch zum Ziel.

Die heutige Walliser Kantonsverfassung ist achtzigjährig, wobei gewisse Artikel dieses Grundgesetzes von früheren Verfassungen übernommen wurden. Die Zeit hat Zeichen gesetzt, die nicht spurlos an ihr vorbeigegangen sind. Diese Zeichen gilt es zu erkennen. Die Bemühungen, wenigstens über Teilrevisionen veränderten Gegebenheiten Rechnung zu tragen, schlugen indes in jüngster Vergangenheit fehl.

Wir versuchen mit dieser Arbeit einzelne Mängel der bestehenden Verfassung aufzudecken. Die Besprechung soll aber nicht ohne Umweg über die Geschichte, Bedeutung und Funktion der Kantonsverfassung schlechthin geführt werden.

Rechtsdogmatische Erörterungen zu Grund- und Volksrechten, Staatsaufgaben müssen auf ihre praktische Anwendungen auf kantonaler Ebene untersucht werden. In diesem Bereich bewegen sich unsere Überlegungen zur Wahrnehmung der den Kantonen durch die Bundesverfassung eingeräumten Freiheiten.

Die modernen Verfassungen von Solothurn und Basel-Landschaft haben uns als Orientierungsobjekte gedient.



## B. VERFASSUNGSGESCHICHTLICHER ÜBERBLICK

### 1. Die Walliser Kantonsverfassungen vor 1907<sup>1</sup>

Die erste Verfassung diktierte das Direktorium Frankreichs im Jahre 1798.

Die zweite, auferlegt von der helvetischen, französischen und cisalpinen Republik, folgt 1802. Unter der Protektion dieser Republiken wird das Wallis ein freier und unabhängiger Staat. Es wird in zwölf Zehnden aufgeteilt. Der Landrat als gesetzgebende Behörde setzt sich aus den von den Zehndenräten gewählten Abgeordneten zusammen. Vollziehende Behörde ist der Staatsrat. Er besteht aus drei Mitgliedern und wird vom Landrat ernannt. Auf das altehrwürdige Referendum wird verzichtet d.h. es steht den einzelnen Zehnden nicht mehr zu, Beschlüsse des Landrates anzunehmen oder abzulehnen. Auch das Initiativrecht wird fallengelassen.

1815 wird das Wallis Teil der Eidgenossenschaft. Im gleichen Jahr erfolgt die Annahme einer neuen Kantonsverfassung. Sie führt das Referendum von ehemals wieder ein. Ein Gesetz muss nun von der Mehrheit der Zehndenräten angenommen werden. Finanzgesetze, Militärkapitulationen und Naturalisationen müssen überdies vor die Gemeinderäte.

1839 entstehen zwei aufeinanderfolgende Verfassungen. Aus dem Landrat wird nun der Grosse Rat. Die Abgeordneten werden nach der Bevölkerungszahl gewählt. Jede Verfassungsrevision muss nun vom Volk sanktioniert werden.

Die Revisionen jagen sich: Schon 1844 gilt ein neues Grundgesetz. Es bringt das obligatorische Gesetzesreferendum.

Die nächstfolgende wird 1848 angenommen. Der Grosse Rat soll von nun an direkt durch die Urversammlung gewählt werden. Das Volk gibt sich das Initiativrecht für Verfassungsrevisionen. Hingegen büssen die Zehndenräte, die bis dahin eine bedeutende Rolle gespielt haben, erheblich an Bedeutung ein. Das Gesetzesreferendum wird abgeschafft. Diese Verfassung macht einer neuen von 1852 Platz. Der Grundsatz der Minderheitsvertretung wird eingeführt: Für die Wahl der Abgeordneten können neben den Bezirken noch Kreise gebildet werden.

1875 kommt eine neue Kantonsverfassung zustande. Sie schreibt die Tilgung der Staatsschuld durch jährliche Abschlagszahlungen vor. In Finanzangelegenheiten sieht sie ein partielles Referendum vor. Ein Gesetzesreferendum gibt es aber nicht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Republik und Kanton Wallis, Gesetzessammlung; Wappen, Siegel und Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone; Botschaft des Staatsrates vom 16. Mai 1904, S. 6ff.



## 2. Die Walliser Kantonsverfassung von 1907

Im Grossen Rat wird am 18. November 1903 von einer Gruppe von Parlamentarier unter der Führung von Alexander Seiler folgender Antrag eingebracht: "Die Verfassung ist im Sinne der Erweiterung der Volksrechte abzuändern. Diese Abänderung soll folgende Hauptpunkte betreffen: Wahl der Staatsräte und der Ständeräte durch das Volk; das fakultative Referendum und die Gesetzesinitiative."<sup>2</sup>

In der Debatte vom 23. November beantragt der Abgeordnete Loretan Abweisung dieses Begehrens und macht seinerseits einen Vorschlag: "Der Staatsrat ist eingeladen, die Frage zu prüfen, ob es nicht erwünscht oder angezeigt sei, die Verfassung des Kantons Wallis einer Abänderung zu unterziehen, und dem Grossen Rat hierüber zu gegebener Zeit Bericht zu erstatten."<sup>3</sup> Diese Formulierung gefällt dem Grossen Rat besser. Der Antrag Seilers wird mit 76 gegen 28 Stimmen verworfen.<sup>4</sup> Stein des Anstosses ist die Forderung, dass die Staats- und Ständeräte durch das Volk zu wählen seien. Gegen dieses Ansinnen führt der Staatsrat in seiner Botschaft<sup>5</sup> mehrere Argumente ins Feld: Die "spärliche, auf einem Gebiete von fast 180 Kilometer Länge zerstreute Bevölkerung" pflege, "was ihre politischen Interessen betrifft", keine gegenseitigen Beziehungen. Die Leute würden den Kandidaten nicht kennen und die Wahl "wäre das Werk der Wahlausschüsse, die sich an die Stelle der mit einem beglaubigtem Mandat versehenen Grossratabgeordneten setzen würden." Deshalb hätte dieser Wahlmodus "von einer direkten Wahl nur den Namen." Eine weitere Unannehmlichkeit bestünde darin, "dass die gesetzgebende und die vollziehende Behörde, obgleich beide aus der Volkswahl hervorgegangen, nicht selten entgegengesetzte und oft sogar feindliche politische Richtungen vertreten könnten", was fruchtlose Reibereien nach sich ziehen würde. Überdies erhielte die vollziehende Behörde ein übertriebener Einfluss "wodurch sie versucht wird, der gesetzgebenden Behörde den Handschuh hinzuwerfen, so zwar dass die Aufsicht, die letztere über die erstere auszuüben hat, erschwert und oft selbst illusorisch gemacht wird."<sup>6</sup>

Am 17. Januar 1904 verschickt der Staatsrat Fragebögen an alle Bezirks- und Gemeinderäte.<sup>7</sup> Er will herausfinden, wie das Volk zu einer Total- oder Partialrevision steht und welche Punkte gegebenenfalls darin zu berühren wären. Der Staatsrat veröffentlicht am 16. Mai die Botschaft betreffend der Zweckmässigkeit der Verfassungsrevision. Während der

---

<sup>2</sup> Botschaft vom 16. Mai 1904, S. 1

<sup>3</sup> Botschaft vom 16. Mai 1904, S. 2

<sup>4</sup> Botschaft vom 16. Mai 1904, S. 2

<sup>5</sup> Botschaft vom 16. Mai 1904, S. 10

<sup>6</sup> Diese Argumente setzten sich durch. Erst von 1921 an wird der Staatsrat durch das Volk gewählt. Diese Tatsache hat aber in erheblichem Mass zur heute oft beklagten schwachen Stellung des Parlaments geführt. (Vgl. A. Kölz, Verwaltungsreferendum, S. 54, Anm. 4)

<sup>7</sup> Vgl. Botschaft vom 16. Mai 1904, S. 2



gleichen Sitzung wird ein Schreiben der Herren Abgeordneten Alexander Seiler und Konsorten verlesen, in dem die Hinterlegung eines Verfassungsrevisionsbegehren angekündigt wird.<sup>9</sup> Von den 29 609 stimmbfähigen Bürgern des Kantons Wallis haben 10 400 trotz eines Boykott-Aufrufes der Konservativen Partei<sup>10</sup> unterschrieben.<sup>11</sup> Die Wahl der Staats- und Ständeräte durch das Volk wird nicht mehr verlangt.<sup>11</sup>

Am 19. Juni spricht sich der Souverän für eine Totalrevision der Verfassung durch den Grossen Rat aus. Die Stimmbeteiligung beträgt 45%, im Oberwallis 57%.<sup>12</sup>

Die Revisionsarbeit wirft keine hohen Wellen; in den wesentlichen Punkten ist man sich einig.<sup>13</sup>

Die neue Verfassung wird am 8. März 1907 angenommen. Sie führt das obligatorische Referendum für alle Gesetze und Dekrete vom allgemeiner Tragweite ein. Die Gesetzesinitiative ist vorgesehen.<sup>14</sup> Als wichtige Neuerungen werden die Artikel 14 und 15 bezeichnet, welche eine Grundlage für die kantonale Wirtschaftspolitik bieten.<sup>15</sup> Der Staatsrat ist der Ansicht, mit der Aufnahme dieser Bestimmungen "der Scholle des Vaterlandes den Samen anvertraut zu haben, der mit Gottes Hülfe und mit Mitwirkung aller Gutgesinnten Früchte tragen wird zum ökonomischen und sozialen Wohlergehen unseres lieben Wallis."<sup>16</sup>

In der Verfassungsrevision wird ein grosser Teil der von den Radikalen seit Jahren geforderten Demokratisierung verwirklicht.<sup>17</sup> Zum Durchbruch verhilft diesen Ideen jedoch die Konservativ-Katholische Gruppe um Alexander Seiler.<sup>18</sup> Der bürgerliche Konservatismus trägt den Sieg davon;<sup>19</sup> die letzten Überreste der aristokratischen Vorherrschaft verschwinden.<sup>20</sup>

Die Erneuerung von innen her erspart der Mehrheitspartei eine Spaltung.<sup>21</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. Botschaft vom 11. Mai 1905, S. 2

<sup>10</sup> Vgl. E. Roux, S. 98

<sup>11</sup> Vgl. Botschaft vom 11. Mai 1905, S. 2

<sup>12</sup> Vgl. E. Roux, S. 98

<sup>13</sup> Vgl. E. Roux, S. 98

<sup>14</sup> Vgl. E. Roux, S. 99

<sup>15</sup> Vgl. Republik und Kanton Wallis, Gesetzessammlung, S. 4

<sup>16</sup> Vgl. M. Salamin, S. 230

<sup>17</sup> Botschaft vom 11. Mai 1905, S. 8

<sup>18</sup> Vgl. E. Roux, S. 99.

<sup>19</sup> Vgl. E. Roux, S. 99

<sup>20</sup> Vgl. E. Roux, S. 99;

Vgl. auch, Groupe valaisan de sciences humaines, S. 240

<sup>21</sup> Vgl. E. Roux, S. 99; M. Salamin, S. 230

<sup>22</sup> Vgl. Groupe valaisan de sciences humaine, S. 240





### 3. Teilrevisionen seit 1907<sup>22</sup>

Die Verfassung zählt heute 108 Artikel. Davon sind in 13 Teilrevisionen 27 Artikel einmal<sup>23</sup>, zwei Artikel zweimal<sup>24</sup> und ein Artikel dreimal<sup>25</sup> abgeändert worden. Der Artikel über die "Unvereinbarkeit der geistlichen und weltlichen Amtsverrichtungen" wurde aufgehoben.<sup>26</sup>

Zu den wichtigsten Revisionen dürfen gezählt werden:

- Einführung des Proporzsystems für die Grossratswahlen<sup>27</sup>
- Wahl der Staats- und Ständeräte durch das Volk<sup>28</sup>
- Einführung des Proporzsystems für Gemeinde- und Bürgerwahlen unter Vorbehalten.<sup>29</sup>
- Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen.<sup>30</sup>
- Erneuerung der Gemeindeordnung.<sup>31</sup>
- Regelung der Verantwortlichkeit der öffentlichen Körperschaften und ihrer Agenten.<sup>32</sup>

Einige Revisionsvorschläge wurden in den letzten Jahren durch das Volk verworfen, z.B.:

- Änderung des Wahlmodus bei Staatsratswahlen.<sup>33</sup>
- Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalter.<sup>34</sup>
- Änderung der Artikel über die gesetzgebende, vollziehende und verwaltende Gewalt, die Volksrechte und die Unvereinbarkeiten.<sup>35</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. Republik und Kanton Wallis, Gesetzessammlung, S. 7f.; Statistisches Jahrbuch des Kantons Wallis, 1986, S. 464ff.

<sup>23</sup> Art. 2 (noch nicht in Kraft gesetzt), 21, 24, 31, 43, 44, 52, 69, 70, 71 - 83, 87, 88, 89, 91, 101

<sup>24</sup> Art. 30, 85

<sup>25</sup> Art. 84

<sup>26</sup> Art. 90, aufgehoben am 25. Januar 1920

<sup>27</sup> Art. 84, 25. Januar 1920

<sup>28</sup> Art. 52 bzw. 85, 26. Dezember 1920

<sup>29</sup> Art. 87, 14. September 1969

<sup>30</sup> Art. 88 und 91, 12. April 1970

<sup>31</sup> Art. 69 - 83 und 89, 28. September 1975

<sup>32</sup> Art. 21, 26. September 1976

<sup>33</sup> Abstimmung vom 30. November 1980

<sup>34</sup> Abstimmung vom 6. Juni 1982

<sup>35</sup> Abstimmung vom 16. März 1986



## C. BEDEUTUNG UND FUNKTION EINER KANTONSVERFASSUNG

### 1. Allgemeines

Für K. Eichenberger ist kantonales Verfassungsrecht "eine stille Front des bewegten Rechtsalltags wie des politischen Lebens geworden."<sup>1</sup> Für ihn ist es nun Sache und Aufgabe der Kantone, diese Stille zu verhindern.<sup>2</sup> Sie sollten den Versuch starten, kantonales Verfassungsrecht zu beleben. Dies wäre ein Beitrag zur Stärkung des Föderalismus, verstanden als Beteiligung am Bund und auf einer weiteren Ebene, als Freiheit der verschiedenen Minderheiten innerhalb der Kantone.<sup>3</sup> Gerade dieser Aspekte finden in den Kantonsverfassungen wenig Niederschlag und sind auch nicht ins Bewusstsein der Bevölkerung gedrungen.<sup>4</sup> Kantonsverfassungen sind Zeichen kantonaler Eigenständigkeit, stehen neben der Bundesverfassung, gelten aber nicht "nur als deren ausführender Erlass."<sup>5</sup> Diese Eigenständigkeit ist aber nicht absolut zu verstehen, denn zum Bestand eines Bundesstaates ist eine gewisse Homogenität erforderlich.<sup>6</sup> Art. 6 Abs. 2 BV stellt Erfordernisse auf, die eine Kantonsverfassung erfüllen muss, damit sie der Bund<sup>7</sup> gewährleisten kann, nämlich die Bundesrechtskonformität (lit.a), Sicherung der Ausübung politischer Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen (lit.b), Annahme durch das Volk, sowie die Revisionsfähigkeit (lit.c). Der Bund hat im Laufe der Jahrzehnte seine Kompetenzen erweitert, "sei es, dass er in Aufgabenbereichen der Kantone mitwirken und mithelfen oder neue staatliche Aufgaben übernehmen musste."<sup>8</sup> Es kam in der Folge zu einem Unbehagen "über die Unübersichtlichkeit und die schleichende Auflösung der föderativen Ordnung."<sup>9</sup> Gerade hier, anhand solcher Entwicklungen, wird ersichtlich, welchen Stellenwert eine Kantonsverfassung einnehmen kann und warum sie gepflegt und gestärkt sein will. Sie scheint auf den ersten Blick wohl organisch gewachsen zu sein, doch sie ist - auf Distanz besehen - oft nur Wildwuchs.

---

<sup>1</sup> K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 150

<sup>2</sup> Vgl. K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 168

<sup>3</sup> Vgl. Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, S. 91

<sup>4</sup> Vgl. R. Rhinow, Kantonsverfassung, S. 123f.

<sup>5</sup> K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 164

<sup>6</sup> Vgl. P. Saladin/ J.P. Müller, S. 78

<sup>7</sup> Vgl. Art. 85 Ziff. 7 BV

<sup>8</sup> Botschaft des Bundesrates über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, S. 5

<sup>9</sup> Botschaft des Bundesrates über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, S. 6



Die durch die Bundesverfassung zugestandenen Freiräume existieren nach wie vor. Y. Hangartner<sup>10</sup> unterstreicht exemplarisch folgende Bereiche, die autonomen kantonalen Regelungen vorbehalten sind:

- Organisation, Bestellung und Funktion der kantonalen Behörden, Mitwirkungsrechte des Volkes.
- Schulwesen.
- Kulturförderung.
- Fürsorgewesen.

In gewissen Bereichen, wie z.B. im Umweltschutz oder in der Raumplanung, sind sowohl dem Bund als auch den Kantonen Kompetenzen eingeräumt worden. Auch hier stehen den Ständen Freiräume offen, die sie ihren Eigenheiten und konkreten Bedürfnissen entsprechend gestalten können. Es ist leider zu bemerken, dass gerade in den zwei genannten Bereichen diese Aufgabe zum Teil zögernd oder gar schleppend und nur auf Druck von "Bern" hin angegangen wird.

Der Bund war auf verschiedenen Gebieten gezwungen, der Vielfältigkeit der schweizerischen Verhältnisse Rechnung zu tragen und ging Kompromisse ein. Daraus ergaben sich auf Bundesebene vielfach nur Minimallösungen.<sup>11</sup> Gerade sie sind für die Kantone eine Chance, die es nicht zu verpassen gilt.

## 2. Funktion

Die Verfassung hat einmal die Aufgabe, den Kanton in Aufbau und Tätigkeit verständlich zu machen und einem weiten Bevölkerungskreis näherzubringen.<sup>12</sup> Volk und Staatsorgane sollen sich an ihr orientieren können (Orientierungsfunktion). "Die Verfassung erfüllt die Orientierungsfunktion mit der Klarstellung dessen, was der Staat hier und jetzt, und soweit ersichtlich, morgen kann und demzufolge soll."<sup>13</sup>

Mit dem Aufstellen einer Verfassung drückt der Kanton nach innen und nach aussen seine Staatlichkeit aus.<sup>14</sup> K. Eichenberger spricht von der "Funktion der Begründung und des Ausweises der Staatlichkeit."<sup>15</sup> Die Verfassung nimmt im weiteren eine organisatorische Funktion wahr. So ordnet sie z.B. in Ansätzen die "Stellung des Bürgers und der sozialen Gruppierungen im politischen Prozess"<sup>16</sup> (Organisationsfunktion). Gleichzeitig beschränkt die Verfassung staatliche Macht und soll Machtmissbräuche verhindern ("Funktion der

---

<sup>10</sup> Y. Hangartner, Kantonsverfassung St. Gallen, S. 13

<sup>11</sup> Vgl. Y. Hangartner, Kantonsverfassung St. Gallen, S. 13

<sup>12</sup> Vgl. K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 165

<sup>13</sup> K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 8

<sup>14</sup> K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 9

<sup>15</sup> K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 164

<sup>16</sup> K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 164;

U. Häfelin äussert zur Wirkungsweise der Organisationsfunktion allerdings einige Vorbehalte. (in: Verfassungsgebung, S. 82)



Eingrenzung staatlicher und sozialer Machtentfaltung"<sup>17</sup>). Die Verfassung kann durch die Funktion der sachlichen Aufgabenstellung oder "materiale Verfassungsfunktion"<sup>18</sup> wahrnehmen, also die Sachaufgaben des Staates aufzeigen.<sup>19</sup> Zur materialen Verfassungsordnung gehört auch die Aufnahme von Grundrechten und zwar in ihrer konstitutiv-institutionellen Bedeutung.<sup>20</sup>

Die Verfassung soll zudem einheitsstiftend sein, d.h. ihre Funktion als Integrationsfaktor (R. Smend) wahrnehmen. Diese Funktion, so K. Eichenberger<sup>21</sup>, ist mit dem Rückgang der Bedeutung der kantonalen Verfassungen verblasst. Der Autor räumt der Integrationsfunktion bei entsprechender Stärkung der Verfassung dennoch reelle Chancen ein.

Inwieweit die Kantonsverfassung Wallis diese Aufgaben erfüllt, soll aus der folgenden Mängelauflistung ersichtlich werden.

---

<sup>17</sup> K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 164;  
"Für die rechtsstaatliche Verfassung ist die Bändigung der Macht nicht nur ein Resultat, wie es jede Ordnung bis zu einem gewissen Grade mit sich bringt, sondern ein durch den besonderen Inhalt der Normordnung bewusst anzustrebendes Ziel." (U. Häfelin, Verfassungsgebung, S. 82 )

<sup>18</sup> K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 167

<sup>19</sup> K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 9f.

<sup>20</sup> Vgl. K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 10;  
vgl. auch J.P. Müller, Elemente, S. 15ff.

<sup>21</sup> Vgl. K. Eichenberger, Kantonsverfassung, S. 164





D. MANGEL

1. Formelle Mängel

1.1 Aufbau der Kantonsverfassung Wallis im Vergleich zur Kantonsverfassung Solothurn

Wallis

Solothurn

I. Titel: Allgemeine Grundsätze

1. Abschnitt: Grundsätze

- I. Allgemeines
- II. Grundrechte
- III. Sozialziele
- IV. Persönliche Pflichten

II. Titel: Einteilung des Kantons

2. Abschnitt: Volksrechte

- I. Bürgerrecht
- II. Stimm- und Wahlrecht
- III. Petitionsrecht
- IV. Volkswahlen und Abberufung
- V. Volksbegehren
- VI. Volksabstimmung
- VII. Mitwirkung bei der Meinungsbildung
- VIII. Sicherung der Volksrechte

III. Titel: Politischer Stand der Bürger

3. Abschnitt: Gliederung des Kantons

- I. Kantonsgebiet und Hauptort
- II. Amteien, Bezirke, Wahlkreise
- III. Gemeinden und Zweckverbände
- IV. Einwohnergemeinden
- V. Bürgergemeinden

IV. Titel: Ausübung der Volksrechte

4. Abschnitt: Staat und Kirche

V. Titel: Öffentliche Gewalten

5. Abschnitt: Kantonale Behörden

- 1. Kapitel: Gesetzgebende Gewalt
- 2. Kapitel: Verwaltende und vollziehende Gewalt
- 3. Kapitel: Richterliche Gewalt

- I. Allgemeine Bestimmungen
- II. Der Kantonsrat
- III. Regierungsrat und Verwaltung
- IV. Gerichte

1. General Information  
2. Description of the Project  
3. Objectives and Scope  
4. Methodology  
5. Results and Discussion  
6. Conclusion  
7. References  
8. Appendix  
9. Glossary  
10. Index

- VI. Titel: Bezirks- und Gemeinde- 6. Abschnitt: Staatsauf-  
verwaltung gaben
- |                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| 1. Kapitel: Bezirksrat      | I. Öffentliche Sicherheit  |
| 2. Kapitel: Gemeindeordnung | II. Soziale Sicherheit     |
| A. Allgemeine Bestimmungen  | III. Gesundheit            |
| B. Einwohnergemeinden       | IV. Kultur, Unterricht und |
| C. Burgergemeinden          | Bildung                    |
|                             | V. Umwelt und Energie      |
|                             | VI. Raumordnung und Ver-   |
|                             | kehr                       |
|                             | VII. Wirtschaft            |
- VII. Titel: Wahlmodus, Be- 7. Abschnitt: Finanz-  
dingungen der Wahl- ordnung  
fähigkeit, Dauer der  
öffentlichen Ämter
- VIII. Titel: Allgemeine Bestim- 8. Abschnitt: Revisions-  
mungen und Re- und Über-  
visionsmodus gangsbestim-  
mungen
- IX. Titel: Übergangsbestimmungen

## 1.2 Gliederung

### 1.2.1 Allgemeines

Die obige Gegenüberstellung und die nachfolgenden, ausgewählten Beispiele zeigen, dass die Gliederung in der heutigen Kantonsverfassung sehr schlecht und daher für einen "Laien" unübersichtlich ist. Es fehlt teilweise eine zusammenhängende systematische Darstellung der Materien. Im Rahmen von Partialrevisionen wird es sehr schwierig sein, diesen Zustand zu verändern. Es bedarf einer Totalrevision um die Kantonsverfassung zu dem zu machen, was sie sein sollte, nämlich bürgernah und nicht ein Werk für "Insider".

### 1.2.2 Beispiele

#### a) Zwischentitel

Die meisten Titel weisen keine Zwischentitel auf. Der V. Titel (Öffentliche Gewalten) und der VI. Titel (Bezirks- und Gemeindeverwaltung) stellen eine Ausnahme dar. So findet man unter dem I. Titel (Allgemeine Grundsätze) die Regelung der Grundrechte, des Verhältnisses von Staat und Kirche, der Staatsaufgaben, der Finanzordnung, der Organhaftung, der persönlichen Pflichten und allgemeiner Grundsätze.

#### b) Randtitel

Es fehlt die Bezeichnung des einzelnen Artikels mit einem Stichwort als Orientierungshilfe und damit ein direkter Hinweis auf den Inhalt.



- c) Vermischung von verschiedenen Normgehalten
  - Art. 2 reglet das Verhältnis zwischen Staat und Kirche und garantiert die Glaubens- und Gewissensfreiheit.
  - Art. 13 beinhaltet ein Grundrecht (Lehrfreiheit) und eine Staatsaufgabe (Schulwesen).
- d) Vier Grundrechte (Niederlassungsfreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Freiheit der Ausübung jeder Berufsart in Kunst und Wissenschaft, Handels- und Gewerbe-freiheit) werden in Art. 10 garantiert und zwar ohne irgendwelche Unterteilung.
- e) Der VII. Titel (Wahlmodus, Bedingungen der Wahlfähig-keit, Dauer der öffentlichen Ämter) beinhaltet ein Gemisch von Bestimmungen. Sie könnten alle auf andere Titeln verteilt werden. So gehören z.B. die Art. 88 betreffend die Stimm- und Wahlfähigkeit und Art. 92 betreffend den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht zu den Volksrechten. Dies trifft auch für die Bestimmungen über die Grossrats- (Art. 84) und die Ständerats-wahlen (Art. 85bis).
- f) Art. 100 umschreibt ein Aufgabe des Staatsrates. Diese Regelung sollte mit den anderen Staatsratsaufgaben aufgelistet werden (Art. 53).
- g) Die Bestimmungen über die Volksrechte sind über die ganze Verfassung verstreut.

### 1.3. Die Sprache

Gewisse Begriffe und Wendungen sind heute nicht mehr verständlich oder nicht gebräuchlich, andere sind zu schwerfällig und könnten durch einfachere und klarere ersetzt werden.

Als Beispiele seien genannt:

- Unloskäuflicher Bodenzins (Art. 7)
- Politischer Stand der Bürger (III. Titel)
- Agent (Art. 21). Dieser Ausdruck hat sich im französischen Sprachraum eingebürgert, ist aber in der deutschen Rechtsliteratur nicht gebräuchlich.<sup>1</sup>
- Betretung auf frischer Tat (Art. 48 Abs. 1)
- Listenskrutinium (Art. 52)
- "... mit der Bekanntmachung und Vollziehung der Gesetze und Dekrete beladen" (Art. 53 Abs. 1 Ziff. 2)
- Behufe (Art. 53 Abs. 1 Ziff. 2)
- Er "ernennt zu denjenigen geistlichen Würden, deren Bestellung dem Staate zukommt" (Art. 44 Abs. 1 Ziff. 7).

---

<sup>1</sup> Vgl. Bull. ordentliche Mai-Session 1976, S. 78



Die Verfassung von 1907 ist eine Verfassung, die von Männern für Männer geschrieben wurde. Zu dieser Zeit war die Frau vom politischen Leben ausgeschlossen. Heute sind Mann und Frau gemäss Art. 4 Abs. 2 BV gleichberechtigt. Diese Gleichberechtigung sollte auch in der Sprache zum Ausdruck kommen, wie es z.B in Art. 88 Abs. 1 KV geschieht: "Der Bürger und die Bürgerin üben ihre politischen Rechte mit der Erfüllung des zwanzigsten Altersjahr aus." Dies ist aber nur eine löbliche Ausnahmen. In vielen Artikeln werden nur die Männer direkt angesprochen.

Es seien hier nur einigen Beispiele aufgezählt:

- Art. 3 : Alle Bürger sind vor dem Gesetze gleich.  
Hier wäre es besser die Rechtsgleichheit für alle Menschen zu gewähren.
- Art. 5 : Ordentlicher Richter
- Art. 28 Abs. 1 : Walliser
- Art. 28 Abs. 2 : Bewerber
- Art. 50 : Einteilungsrichter und sein Ersatzmann,  
Hypothekarverwalter und dessen Stellvertreter,  
Einregistrierungsbeamter, Zivilstandsbeamter
- Art. 52 Abs. 2: Wähler
- Art. 52 Abs. 4 und Art. 72 Abs. 2: Präsident und Vize-  
präsident
- Art. 60: Staatsangestellter
- Art. 60 Abs. 3 und Art. 84 Abs. 1: Ersatzmänner

Es wäre Zeit, dass die Verfassungen von heute auch die Frauen direkt ansprechen und so einen Beitrag leisten zur Gleichberechtigung auf sprachlicher Ebene.

Ein weiteres sprachliches Problem liegt in den Übersetzungen von einer Landessprache in die andere. Der deutsche Text ist vielfach eine schlecht Übersetzung: Was wirklich gemeint ist, kommt in der französischen Version besser zum Ausdruck. Art. 12 Abs. 2 KV verlangt die Gleichberechtigung beider Sprachen in Gesetzgebung und Verwaltung. Zu überlegen wäre daher die Einführung eines Sprach- und Übersetzungsdienstes.





## 2. Materielle Mängel

### 2.1 Was gehört nicht oder nicht mehr in die Kantonsverfassung?

- Art. 7 : Kein Grundstück kann mit einem unloskäuflichen Bodenzins belastet werden. Dieser Artikel stammt aus der Feudalzeit und ist daher für die heutigen Verhältnisse nicht mehr verständlich .
- Art. 11 : Hier wird die Wehrpflicht des Bürgers festgelegt. Dies ist unnötig, weil bereits in der Bundesverfassung geregelt.
- Art. 14 : Dieser Artikel soll als Grundlage für den Erlass von Vorschriften über den Arbeiterschutz und Sicherung der Arbeiterfreiheit dienen. Das ist heute Sache des Bundes.
- Art. 16 Abs. 1 : Der Staat organisiert und unterstützt die Viehversicherung. Dieser Artikel gehört in ein Gesetz.
- Art. 22 : Eine Bestimmung über die Abberufung oder Absetzung eines öffentlichen Beamten oder Angestellten gehört eher in ein Beamtengesetz.
- Art. 25 : Da heute ein neues Gesetz "über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt und deren Kontrolle" (vom 24. Juni 1980) gilt, ist dieser Artikel überholt.
- Art. 44 Abs. 1 Ziff. 7 : Es stimmt wohl nicht mehr, dass der Grosse Rat zu denjenigen geistlichen Würden ernannt, deren Bestellung dem Staat zukommt.

### 2.2 Welche Bereiche bedürfen einer Revision?

Wichtige Teile der Verfassung, wie Grundrechte, politische Rechte, Staatsaufgaben und Wahlen sind eindeutig revisionsbedürftig. Darauf wird weiter hinten einzugehen sein.

Wenden wir uns vorerst einigen speziellen Problemen zu:

- Die Art. 66 ff. und 59 regeln den Bezirksrat. Verfassung und Realität klaffen hier auseinander. Dem Bezirksrat kommt heute fast keine Bedeutung mehr zu, und der Regierungsstatthalter als Vorsitzender dieses Rates hat heute nur noch eine Repräsentativfunktion.



Der Bezirksrat müsste aufgewertet werden. Dies könnte vielleicht im Rahmen einer vermehrten Dezentralisierung der Verwaltung erfolgen. Auf Bundesebene wird eine Dezentralisierung der Bundesverwaltung von den Kantonen immer wieder gefordert, und so wäre eine "Neuordnung" im eigenen Haus nur folgerichtig. Die Dezentralisationen im Meliorations-, Strassen- und Brückenbauwesen hatten positive Folgen. Erstens sind Verwaltungszweige dem Volk näher, was ein besseres Vertrauensverhältnis zur Folge hat, und zweitens werden die Arbeitswege für die Angestellten kürzer, was sich positiv auf die Arbeitsleistung auswirkt.

- Die Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten sind zahlreich und verstreut.<sup>2</sup>  
So sind z.B. die Art. 49 Abs. 2<sup>3</sup>, 50<sup>4</sup> und 94<sup>5</sup> überholt. Art. 49 ist sehr unbestimmt. Es fehlt hier eine klare Grenze, denn was beinhaltet der Wortlaut "Anstellungen in den Büros des Staatsrates"?  
Nebst einigen grundsätzlichen Regelungen, genügt ein Verweis auf das Gesetz, wie es Art. 90 RE-KV vorsah.<sup>6</sup>
- Die Bestimmungen, welche Rolle, Befugnisse und gegenseitige Beziehungen von Parlament und Regierung festlegen, sind grösstenteils der Verfassung von 1875 entnommen worden.<sup>7</sup> Sie sind "nicht nur veraltet und erlauben nicht mehr, der Entwicklung der Dinge gerecht zu werden, sondern sie enthalten offenkundige Lücken."<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Art. 49, 50, 55, 56, 57, 60, 89, 91, 93 - 99

<sup>3</sup> "Diese Unverträglichkeit ist auch auf die Bezirkseinnnehmer und die Betreibungs- und Konkursbeamte anwendbar." (Es geht um den Einsitz in den Grossen Rat)

<sup>4</sup> "Es können nicht gleichzeitig im Grossen Rate sitzen: der Regierungsstatthalter und sein Substitut, der Einleitungsrichter und sein Ersatzmann, der Hypothekarverwahrer und dessen Stellvertreter, der Einregistrierungsbeamte und sein Stellvertreter, der Zivilstandsbeamte und sein Stellvertreter."

<sup>5</sup> "Die nämliche Person kann nicht zwei Ämter aus dem richterlichen oder dem Verwaltungsgebiete, deren eines dem andern untergeordnet ist, auf sich vereinigen."

<sup>6</sup> Vgl. ordentliche November-Session 1981, S. 606f.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Art. 34 KV 1875 und Art. 44 KV 1907

<sup>8</sup> Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/ Februar 1985), S. 31



Folgende Mängel fallen auf:

- Der Grosse Rat hat keine Möglichkeit, gegebenenfalls selber Gesetze und Dekrete auszuarbeiten.<sup>9</sup>  
Er kann zudem bei der Entwicklung von Gesetzen im vorparlamentarischen Verfahren nicht mitwirken. Das Initiativrecht für Parlamentsabgeordnete wird in der Kantonsverfassung nicht erwähnt.<sup>10</sup>
- Die Sitzungen der Kommissionen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Politische Minderheiten haben kein Anrecht auf Einsitz in so wichtige Gremien wie die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission.<sup>11</sup>
- Die Kontrolle des Grossen Rates über autonome öffentliche Anstalten und privatrechtlich organisierte Gesellschaften, an denen sich der Kanton beteiligt, wird in der Verfassung nirgends statuiert.
- Es fehlt eine Bestimmung, die ausdrücklich ein Oberaufsichtsrecht des Grossen Rates über alle Behörden und Organe, die kantonale Aufgaben wahrnehmen, festlegt.
- Da den staatsrätlichen Verordnungen sehr oft gesetzesvertretende Qualität zukommt, sollte dieses Verordnungsrecht von Verfassungs wegen an eine gesetzliche Delegationsnorm gebunden werden.<sup>12</sup>
- Die Finanzbefugnisse von Parlament und Regierung sind aus der Verfassung nicht ersichtlich.
- Eine Aufzählung der Departemente und ein Hinweis auf die Staatskanzlei wäre für den Bürger und die Bürgerin informativ (Orientierungsfunktion der Verfassung).

---

<sup>9</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 31

<sup>10</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 39 und 44

<sup>11</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1985, S. 591ff.

<sup>12</sup> Vgl. Bull. verlängerte Mai-Session 1981 (Juni 1981), S.152



## E. GRUNDRECHTE

### 1. Zum naturrechtlichen Charakter der Grundrechte

Nehmen Grundrechte teil am natürlichen Recht, das nach Aristoteles "überall die gleiche Kraft besitzt, unabhängig davon, ob es anerkannt ist oder nicht"<sup>1</sup>?

Ein Blick in verschiedene Verfassungen zeigt, dass ein Grundrecht als solches oder zumindest der Kerngehalt oft für unantastbar erklärt wird. Einer Beseitigung oder Enwertung auf demokratischem Wege soll ein Riegel geschoben werden.

Die Französische Verfassung vom 3. September 1791 spricht von "natürlichen, und unveräusserlichen und geheiligten Menschenrechten...".<sup>2</sup> In der Weimarer Zeit werden die Grundrechte der Verfassung vom Reichsgericht als "Heiligtum des deutschen Volkes" bezeichnet.<sup>3</sup>

Im Bonner Grundgesetz stellt Art. 79 Abs. 3 eine absolute Schranke der Verfassungsrevision dar. Danach ist u.a. eine Änderung der in den den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätzen unzulässig. Art. 1 erklärt die Menschenrechte für unantastbar; sie bilden die Grundlage jeder menschlichen Gesellschaft. Art. 19 Abs. 2 postuliert eine unabdingbare Geltung des Grundrechtes in seinem Grundgehalt.

Ähnliche Gedanken finden sich auch im schweizerischen Verfassungsrecht. So heisst es etwa im Bericht der Expertenkommission für eine Vorbereitung der Totalrevision der BV von 1977: "Mit Mehrheitsbeschluss entschied die Kommission, den Kern der Grundrechte für unantastbar zu erklären... . Dadurch wollte die Kommission deutlich machen, dass es einen Zentralbereich der Grundrechte gibt in den nicht unter Berufung auf ein überwiegendes Interesse eingegriffen werden darf, auch nicht von Seite des Gesetzgebers...".<sup>4</sup>

In neueren kantonalen Verfassungen manifestieren sich ähnliche Überlegungen. So weist zum Beispiel Art. 21 der KV Solothurn hin auf den unantastbaren Kern der Grundrechte.

Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass diesen Rechten ein "vorrechtlicher und überstaatlicher Charakter..." zugestanden wird, wenigstens soweit sie "unmittelbar auf den Menschen bezogene Grundbedürfnisse signalisieren, denen sich Recht und Staat annehmen müssen...", und dadurch "den Menschen als Grund des Rechts sichtbar machen...".<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Aristoteles, S.110

<sup>2</sup> Vgl. F. Hartung, S. 41ff.

<sup>3</sup> F. Haft, S. 114

<sup>4</sup> Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung zu einer Totalrevision der BV, S. 53

<sup>5</sup> J.P. Müller, S. 1f.





## 2. Die Aufgabe der Grundrechte

Grundrechte sind zunächst Abwehrrechte gegenüber dem Staat. Sie gewährleisten unmittelbar "individuelle Rechtsansprüche auf staatliches Dulden oder Unterlassen".<sup>6</sup> Man spricht in diesem Zusammenhang vom "status negativus des Individuums". Die individuell-negatorische, subjektiv-defensive Deutung beschränkt die Grundrechte auf diese Funktion. "Les droits fondamentaux tendent d'abord à une abstention de l'Etat, il faut le répéter inlassablement, c'est leur première fonction, la plus importante de toutes..." betont der liberale Neuenburger Staatsrechtler J.F. Aubert<sup>7</sup> und warnt, "il n'y aurait rien de plus dangereux que de affaiblir en voulant développer autres".

Die Grundrechte sind aber auch verfassungsrechtliche Leitgrundsätze, die wichtig sind für "die weitere Ausgestaltung der Rechtsordnung und als Auslegungshilfen".<sup>8</sup>

Es werden in ihnen "grundlegende rechtliche Institutionen - politischer, sozialer, wirtschaftlicher, geistigkultureller Ausrichtung - verfassungsmässig gewährleistet".<sup>9</sup> Kurz: Sie bestimmen konstitutiv die abgeleitete Rechtsordnung und "müssen bis in die feinsten Verästelungen der Rechtsordnung ausstrahlen".<sup>10</sup>

Es ist ihnen weiter "ein klarer Auftrag an den Staat zu entnehmen, für die Grundrechtsverwirklichung im weiten gesellschaftlichen Raum zu sorgen".<sup>11</sup> Zentrale Funktion ist also nicht nur Abgrenzung zum Staat, sondern "Öffnung zum politischen Prozess und Ausrichtung seiner Entscheidungen an obersten konsensfähigen Prinzipien".<sup>12</sup>

Ein Grundrechtsverständnis, das auf diese Art die Funktionen der Grundrechte über ihren Abwehr-Charakter hinaus begreift, wird als institutionell-konstitutiv bezeichnet.

---

<sup>6</sup> P. Saladin, S.192

<sup>7</sup> J.F. Aubert, Les droits, S. 10

<sup>8</sup> U. Häfelin, Verfassungsgebung, S. 92

<sup>9</sup> P. Saladin, S. 298

<sup>10</sup> P. Saladin, S. 298

<sup>11</sup> J.P. Müller, S. 9

<sup>12</sup> J.P. Müller, S. 10



### 3. Das Verhältnis zwischen kantonalen und bundesrechtlichen Grundrechten

#### 3.1. Ein Grundrecht wird in Kantonsverfassung und in der Bundesverfassung im gleichen Umfang garantiert.

"Sofern die entsprechenden Garantien in den Kantonsverfassungen nicht weiter gehen als die bundesrechtlichen Gewährleistungen, haben sie keine selbstständige Bedeutung."<sup>13</sup> Diese stereotype Formulierung findet sich in der bundesgerichtlichen Rechtssprechung seit 1879.<sup>14</sup> Die Freiheitsrechte der Bundesverfassung konnten damals nur beim Bundesrat geltend gemacht werden, diejenigen der Kantonsverfassungen beim Bundesgericht. Bei Verletzung eines Grundrechts, das von Bund und Kanton garantiert war, hätten zwei eigene Rechtswege und somit die Möglichkeit von widersprechenden Entscheiden bestanden. Dies wollte man mit der Aberkennung der "selbständigen Bedeutung" verhindern. Obwohl die Problematik nicht mehr besteht, hat man die Formulierung beibehalten.<sup>15</sup>

Ein Teil der Lehre spricht den inhaltlich mit den Verbürgungen der Bundesverfassung übereinstimmenden kantonalen Grundrechten jegliche rechtliche Bedeutung ab.<sup>16</sup>

Für J.F. Aubert sind sie nur noch "des monuments. Elles n'ont gardé qu'une valeur historique."<sup>17</sup>

Nach Y. Hangartner<sup>18</sup> werden sie aber nicht vernichtet, sondern sie sind lediglich im Vollzug suspendiert. Sie sind naturrechtlich begründet und ein notwendiger Bestandteil jeder Rechtsordnung. Auch inhaltsgleiche Grundrechte werden deshalb in den neuen Kantonsverfassungen von der Bundesversammlung gewährleistet. H. Marti<sup>19</sup> weist darauf hin, dass ein gleichlautendes kantonales verfassungsmässiges Recht in diesem Umfang wieder selbstständige Bedeutung erlangt, wenn die Bundesverfassung das Freiheitsrecht einschränkt. Dies erhellt aus der bundesrechtlichen Gewährleistung. Die Diskussion wird aber nur unter dem Blickwinkel des defensiv-subjektiven Charakters der Grundrechte geführt.

K. Eichenberger<sup>20</sup> vermutet, dass die Bundesgrundrechte in ihrem objektiven Gehalt nur die Bundesorgane in relativ gesichertem Umfang ansprechen. In diesem Fall müssen die kantonalen Grundrechte, soweit sie objektive Prinzipien darstellen, für den Gesetzgeber und weitere Organe des Kantons inhaltlichen Richtlinien und Vorzeichnungen der Staatstätigkeiten geben, insbesondere in ihrer Natur als Zielnormen und allenfalls sogar als Gesetzgebungsufträge.

---

<sup>13</sup> z.B. BGE 97 I 45

<sup>14</sup> BGE 5, 336; zitiert bei U. Häfelin, Die Grundrechte, S. 40

<sup>15</sup> U. Häfelin, Die Grundrechte, S. 40f.

<sup>16</sup> Vgl. U. Häfelin, Die Grundrechte, S. 40; P. Saladin, S. 115 (in der Vorlesung Bundesstaatsrecht II vom WS 86/87 meinte er allerdings, dass die kantonalen Grundrechte in "einem gewissen Sinne als suspendiert gelten...")

<sup>17</sup> J.F. Aubert, Traité, S. 632

<sup>18</sup> Y. Hangartner, Staatsrecht, Bd. 1, S. 17

<sup>19</sup> H. Marti, S. 15f.

<sup>20</sup> K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 57 und 59



Der Kanton soll dann diese Festlegung selber und präzise vornehmen.

Auch und gerade das moderne konstitutiv-institutionelle Grundrechtsverständnis führt hingegen nach R. Rhinow<sup>21</sup> zu einer starken Einschränkung der kantonalen Regelungskompetenzen. Die Ausdehnung der grundrechtlichen Schutzbereichen auch gegenüber Gefährdungen ausserstaatlicher Potenzen etwa, tangieren in eminenten Ausmasse bundesrechtliche Vorschriften und Einrichtungen und ist deshalb in erster Linie durch Bundesrecht zu vollziehen.

Das Bundesgericht hat sich zu diesem Fragenkomplex noch nicht geäußert.<sup>22</sup>

### 3.2. Die Grundrechts-Garantien der Kantonsverfassung "gehen weiter" als diejenigen der Bundesverfassung. Es gilt die Regelung der Kantone

Die Kantone können Grundrechte garantieren, die weder in der Bundesverfassung noch in der EMRK enthalten sind. Dies ergibt sich aus der Formulierung des Bundesgerichts und ist auch Meinung des überwiegenden Teils der Lehre.<sup>23</sup> Nach R. Rhinow ist die verfassungsrechtliche Konstruktion äusserst fragwürdig.<sup>24</sup>

Der kantonale Verfassungsgeber hat sodann die Möglichkeit, den sachlichen oder personellen Bereich der bundesrechtlichen Garantie weiter zu fassen. Diese Aussicht lässt sogar J.F. Aubert von seiner strengen Position abrücken.<sup>25</sup>

Weiter liegt es in der Kompetenz der Kantone, Individualrechte betreffend ihrer eigenen Organisation und ihrer Behörden zu schaffen. Sie können z.B. die Gemeindeautonomie oder die Gewaltenteilung in Form eines Grundrechtes garantieren.<sup>26</sup>

Schliesslich dürfen sie, "in bescheidenem Umfang"<sup>27</sup>, Sozialrechte als Individualrechte gestalten, etwa der Anspruch auf Stipendien.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> R. Rhinow, Kantonsverfassung, S. 121f

<sup>22</sup> Vgl. K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 57

<sup>23</sup> Vgl. z.B. BGE 108 Ia 157 E. 3a ; U. Häfelin/ W. Haller, S. 320; K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 57

<sup>24</sup> Vgl. R. Rhinow, Kantonsverfassung, S.121

<sup>25</sup> Vgl. J.F. Aubert, Traité, S. 632

<sup>26</sup> Vgl. U. Häfelin, Die Grundrechte, S.43

<sup>27</sup> U. Häfelin, Die Grundrechte, S.43

<sup>28</sup> Vgl. U. Häfelin, Die Grundrechte, S. 43



### 3.3. Welche Gestaltungsfreiheit hat die kantonale Verfassungsrechtssprechung im Bereich der Grundrechtssprechung?

Man kann also drei Bereiche unterscheiden, bei denen die Kantonsverfassungen mit der Gewährleistung von Freiheitsrechten über die Garantien der Bundesverfassung hinausgehen können.

#### - Bereich selbständiger kantonomer Grundrechte:

Diese Grundrechte werden weder von der Bundesverfassung garantiert, noch vom Bundesgericht als ungeschriebene Grundrechte anerkannt. Dazu gehören z.B.:

- \* Die Unterrichtsfreiheit. Diese wird in 15 Kantonsverfassungen gewährleistet.<sup>29</sup>
- \* Die Demonstrationsfreiheit.<sup>30</sup> Dieses Grundrecht kennen zum Beispiel die neueren Kantonsverfassungen in den Kantonen Basel-Landschaft ( Art. 16 KV ), Jura ( Art. 8 KV ), und Solothurn ( Art. 13 Abs. 2 ).
- \* Die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit.<sup>31</sup>
- \* Die Streikfreiheit.<sup>32</sup>
- \* Der Schutz vor Datenmissbrauch.<sup>33</sup>

#### - Bereich kantonomer Grundrechte mit weitergehendem Schutzbereich als die Bundesverfassung.<sup>34</sup>

Als Beispiel sei hier die Benantwortungspflicht bei Eingabe einer Petition genannt.

#### - Ausdehnende Konkretisierung gleichlautender kantonomer Grundrechte?<sup>35</sup>

"Eine solche inhaltliche Ausdehnung kann grundsätzlich nicht nur durch formelle Verfassungsrevision erfolgen, sondern auch auf dem Weg der Anerkennung neuer Teilgehalte bestehender Grundrechte durch kantonale Organe, die mit der Verfassungsgerichtsbarkeit betraut sind."<sup>36</sup> Für A. Fili<sup>37</sup> ist die Einrichtung einer kantonomer Verfassungsgerichtsbarkeit der einzige Weg zur Aufwertung unselbständiger kantonomer Grundrechte.<sup>38</sup>

Für W. Kälin<sup>39</sup> "besteht im Bereich kantonomer Verfassungsrechtssprechung ein gewisses Missverhältnis zwischen dem verfahrensrechtlich Möglichen und dem tatsächlich Erreichten." Denn, wie K. Eichenberger<sup>40</sup> feststellt, ist der Gedanke, dass die Kantone zu derartigen Kontrollen schreiten könnten, weder Prozessparteien noch bei Ent-

---

<sup>29</sup> Vgl. A. Fili, S. 172ff. ; z.B. Art. 13 KV-VS

<sup>30</sup> Vgl. A. Fili, S. 180ff.

<sup>31</sup> Vgl. A. Fili, S. 176f. ; z.B. Art. 10 KV-VS

<sup>32</sup> Vgl. A. Fili, S. 183ff. ; Art. 20 KV-JU

<sup>33</sup> Art. 6 KV-BL; Art. 8 Abs. 2 KV-SO

<sup>34</sup> Vgl. W. Kälin, S. 246

<sup>35</sup> Vgl. W. Kälin, S. 247

<sup>36</sup> W. Kälin, S. 249

<sup>37</sup> Vgl. A. Fili, S. 83

<sup>38</sup> Denkbare Ausbaumöglichkeiten unselbständiger kantonomer Grundrechte siehe bei A. Fili. S. 89ff.

<sup>39</sup> W. Kälin, S. 233

<sup>40</sup> Vgl. K. Eichenberger, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 443





scheidungsorganen erwacht. A. Fili<sup>41</sup> sieht eine Parallele zur Verwaltungsgerichtsbarkeit und erinnert daran, dass auch dort, zwischen Einführung und gelebter Gerichtspraxis, ein Gewöhnungsprozess stattfindet, und er fordert, auch den Schritt in Richtung kantonaler Verfassungsgerichtsbarkeit zu wagen.

Der Kanton Nidwalden hat im Jahre 1965 als erster Kanton ein Verfassungsgericht eingeführt.<sup>42</sup> T. Fleiners<sup>43</sup> Meinung zu diesem, damals fast revolutionären Schritt, war folgende: "Wenn die Kantone im Rahmen des Grundrechtsschutzes eine gewisse Autonomie bewahren möchten, so scheint mir dieser Schritt des Kantons Nidwalden für den Ausbau des Rechtsschutzes in der Schweiz von überragender Bedeutung zu sein. Ohne die Gestaltungsfreiheit anzutasten, wird dadurch der Rechtsschutz verstärkt."

Später hat auch der Kanton Jura ein Verfassungsgericht eingeführt.<sup>44</sup>

Die im Kanton Nidwalden gemachten Erfahrungen scheinen, zumindest in quantitativer Hinsicht, eher gegen die Einführung kantonaler Verfassungsgerichtsbarkeit zu sprechen, wird doch das Gericht jährlich durchschnittlich mit einem derartigen Fall in Anspruch genommen.<sup>45</sup> Mit der beispielhaften Anführung des Kantons Nidwalden darf dessen Grösse nicht unberücksichtigt bleiben. Für kleinere Kantone schlägt A. Fili denn auch ein spezielles Vorgehen vor, nämlich den "Abschluss eines Konkordates über die gemeinsame Einrichtung einer vielleicht auf den Schutz der Grundrechte beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit."<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. A. Fili, S. 83f.

<sup>42</sup> Verfassungswidrige Gesetze und Verordnungen sind für die Gerichte in Nidwalden generell unverbindlich ( Art. 66 Abs. 2 ). Das Obergericht wird als Verfassungsgericht angerufen um Gesetze und Verordnungen des Kantons, der Gemeinden und Korporationen auf Rechts- und Verfassungsmässigkeit zu prüfen ( Art.69 Abs.2 Ziff.2 KV )

<sup>43</sup> T. Fleiner, S. 5

<sup>44</sup> Vgl. Art.104 KV-JU. Die Hauptunterschiede zur Nidwaldner Lösung bestehen darin, "dass im Jura die abstrakten und prinzipialen Normenkontrollen präventiver Natur sind, d.h. vor dem Inkrafttreten der Erlasse auszulösen sind, während in Nidwalden weder Verfassung noch Gerichtsgesetz eine zeitliche Limitierung vorsehen. Sodann ermöglicht die jurasische Ordnung eine Vorlage von Normenkontrollfragen durch alle rechtsanwendenden Organe an den Verfassungsrichter, soweit es sich nicht um kantonale Gesetze handelt für die allein die präventiven und prinzipialen Normenkontrollen als Hauptverfahren zugelassen sind." ( K. Eichenberger, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 447f. )

<sup>45</sup> Vgl. U. Häfelin, Verfassungsgebung, S. 45; R. Schweizer, Bd.2, S. 544

<sup>46</sup> A. Fili, S. 87



### 3.4. Gründe, die für einen vollständigen Grundrechtskatalog der Kantonsverfassung sprechen

Es stellt sich die Frage, ob eine Kantonsverfassung einen vollständigen Grundrechtskatalog enthalten soll, oder es mit einem Verweis auf die Bundesverfassung und einer Aufzählung jener Grundrechte, die die Bundesverfassung nicht garantiert, belassen soll.

"Gerade bei den Grundrechten und den Staatsaufgaben geht es um materielle Fragen, durch die sich der Bürger eher angesprochen fühlt als durch abstrakte und trockene Organisationsbestimmungen. Hier wird es dem Bürger auch ermöglicht, sich mit dem neuen Grundgesetz zu identifizieren."<sup>47</sup> Die integrierende Funktion muss gefördert werden - vor allem in einer Zeit politischen Desinteresses - durch eine vollständige, klare und einfache Verfassung von der sich Bürger und Bürgerinnen auch angesprochen fühlen. Es ist schwierig, sich in der heutigen Bundesverfassung zurechtzufinden. Die Grundrechtsnormen sind über den ganzen Verfassungstext verstreut und zum Teil mit Kompetenznormen vermischt. Zudem ist der Grundrechtskatalog unvollständig: Erstes fehlen die vom Bundesgericht garantierten ungeschriebenen Grundrechte und zweitens die ganzen Konkretisierungen, z.B. zu Art. 4 BV und zur persönlichen Freiheit.<sup>48</sup>

Allein schon wegen solchen Schwächen der Bundesverfassung sollte auf diesem Gebiet die Kantonsverfassung einspringen: Es geht darum, dem Volk "Orientierungssicherheit als Bestandteil der Rechtssicherheit und damit der Rechtsstaatlichkeit"<sup>49</sup> zu bieten, und dies wird nur erreicht durch die Aufnahme eines vollständigen Grundrechtskataloges in die kantonalen Verfassungen.<sup>50</sup> Dabei sollte es keine Rolle spielen, "ob der Geltungsgrund in concreto schon im Bundesrecht oder erst im kantonalen Recht liegt."<sup>51</sup> Eventuell sind die kantonalen Grundrechte in ihrem programmatischen Teilgehalt für den Gesetzgeber und die übrigen Organe des Kantons notwendig, und diese fühlen sich direkt angesprochen. Weiter spricht für die Aufnahme, dass die Kantone dadurch die Bedeutung der Grundrechte unterstreichen und die Verfassung die menschliche Würde und Freiheit des Menschen garantiert und achtet.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Recht und Politik, Bd. 3, 6.: Erster Bericht der Prospektivkommission vom 7.3.1975, S. 13

<sup>48</sup> Vgl. K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 58

<sup>49</sup> K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 58

<sup>50</sup> R. Rhinow, Der Grundrechtskatalog, S. 227

<sup>51</sup> K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 58

<sup>52</sup> Vgl. K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 6



Die Verfassung erhält zudem eine Stärkung, und die Kantone fühlen sich eher angesprochen an der Grundrechtsentwicklung beizutragen.<sup>53</sup> Eine solche Entwicklung sollte auf die kantonalen Eigenheiten zugeschnitten sein. Dadurch wird die kantonale Eigenstaatlichkeit betont.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. BGE 104 Ia 96: "Um die dem Verfassungsrichter gesetzten Schranken nicht zu überschreiten hat das Bundesgericht stets auch geprüft, ob die in Frage stehende Gewährleistung bereits einer weitverbreiteten Verfassungswirklichkeit in den Kantonen entspreche..."

<sup>54</sup> Vgl. A. Fili, S.47



#### 4. Die Kantonsverfassung Wallis und die Grundrechte

##### 4.1 Bereits gewährleistete Grundrechte:

Glaubens- und Gewissensfreiheit	Art. 2 Abs. 2
Persönliche Freiheit	Art. 4 Abs. 1
Unverletzlichkeit der Wohnung	Art. 4 Abs. 1
Meinungsäusserungsfreiheit	Art. 8
Pressefreiheit	Art. 8
Niederlassungsfreiheit	Art. 10 Abs. 1
Vereins- und Versammlungsfreiheit	Art. 10 Abs. 1
Kunst- und Wissenschaftsfreiheit	Art. 10 Abs. 1
Handels- und Gewerbefreiheit	Art. 10 Abs. 1
Lehrfreiheit	Art. 13 Abs. 3
Rechtsgleichheit	Art. 3
Rechtsschutz	Art. 4 Abs. 2 und Art. 5
Eigentumsgarantie <sup>ss</sup>	Art. 6
Petitionsrecht	Art. 9

##### 4.1 Ausbau des Grundrechtskatalogs

Da ein vollständiger Grundrechtskatalog aus genannten Gründen (Vgl. S. 22 f.) zu begrüssen ist, sollte der bestehende Katalog der Kantonsverfassung Wallis ausgebaut werden. Es wäre empfehlenswert, dabei den neusten Stand der Rechtsprechung und der Lehre einfließen zu lassen.

Im Vergleich mit den Kantonsverfassungen von Solothurn und Basel-Landschaft, fehlen im Walliser Grundgesetz eine Reihe von Grundrechten:

<i>Grundrecht:</i>	<i>Entsprechender Artikel in der KV SO:</i>
Recht auf Leben	Art. 8 Abs. 1
Körperliche und geistige Unversehrtheit	Art. 8 Abs. 1
Bewegungsfreiheit	Art. 8 Abs. 1
Schutz der Privat- und Geheimsphäre	Art. 8 Abs. 2
- Schutz vor Datenmissbrauch	
- Post- und Fernmeldegeheimnis	
Recht auf Ehe und Familie	Art. 9
Informationsfreiheit	Art. 11 Abs. 2
Demonstrationsfreiheit	Art. 13 Abs. 2
Berufs- und Arbeitsplatzwahlfreiheit	Art. 17 Abs. 2
Anspruch auf Rechtsschutz	Art. 18 Abs. 1
Anspruch auf rechtliches Gehör	Art. 18 Abs. 2
Anspruch auf begründeten Entscheid innert angemessener Frist	Art. 18 Abs. 2
Unentgeltlichkeit der Rechtspflege für bedürftige Personen	Art. 18 Abs. 3
Garantien beim Freiheitsentzug	Art. 19

---

<sup>ss</sup> Es wird hier eine gerechte Entschädigung verlangt. Dies entspricht nicht der Bundesverfassung, denn gemäss Art. 22<sup>ter</sup> Abs. 3 ist volle Entschädigung zu leisten





Geltungsbereich, Verwirklichung und Schranken der Grundrechte werden umschrieben.<sup>54</sup> Solche Bestimmungen sucht man im Walliser Grundgesetz vergebens.

Darüber hinaus gewährt und präzisiert die Kantonsverfassung von Basel-Landschaft folgende Grundrechte:

- Die Rechtsgleichheit wird genauer umschrieben: "Insbesondere darf niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Herkunft, seiner Rasse, seiner sozialen Stellung, seiner weltanschaulichen, politischen oder religiösen Überzeugung benachteiligt oder bevorzugt werden." (Art. 7 Abs. 2)
- Die Gleichberechtigung von Mann und Frau. (Art. 8)
- Zum Rechtsschutz gehören Förderung der Rechtskenntnis durch Kanton und Gemeinden. Diese sorgen auch für die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte. (Art. 9 Abs. 2)

---

<sup>54</sup> Vgl. KV- Solothurn:

#### Art. 20 Verwirklichung der Grundrechte

<sup>1</sup> Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.

<sup>2</sup> Wer Grundrechte ausübt, muss die Grundrechte anderer beachten.

<sup>3</sup> Soweit sie ihrem Wesen nach dazu geeignet sind, verpflichten Grundrechte Privatpersonen untereinander.

#### Art. 21 Schranken der Grundrechte

<sup>1</sup> Die Grundrechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn und so weit ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt. Ihr Kern ist unantastbar.

<sup>2</sup> Einschränkungen der Grundrechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Vorbehalten bleiben Fälle ernster, unmittelbarer offensichtlicher Gefahr.

<sup>3</sup> Grundrechte von Personen, die in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zum Kanton stehen, dürfen nur soweit zusätzlich eingeschränkt werden, als es das besondere öffentliche Interesse erfordert, das diesem Verhältnis zugrunde liegt.



## 5. Soziale Grundrechte

Man versteht unter sozialen Grundrechten gemeinhin "eine Nachbildung der tradierten Grundrechte..., die dem Individuum einen durchsetzbaren Anspruch gegenüber dem Staat - vorwiegend auf staatliche Leistung - verschaffen und die ganz oder doch grösstenteils durch den Richter im verfassungsschützenden Urteil verwirklicht werden könnten, falls andere Staatsorgane die Erfüllung dem Ansprecher versagten."<sup>57</sup>

Zunächst ist wiederum auf den Charakter der Grundrechte hinzuweisen. Es handelt sich bei ihnen um individualrechtliche Gewährleistungen, die in einem gesetzlich geregelten Verfahren durchsetzbar sind.<sup>58</sup> Ihre Verwirklichung hängt nicht ab von einer vorgängigen Tätigkeit des Gesetzgebers.<sup>59</sup>

Der Verfassungsrichter sorgt für ihren spezifischen Rechtsschutz.<sup>60</sup>

Unterzieht man die sozialen Grundrechte einer näheren Betrachtung, so ergibt sich, dass sie v.a. "Zielsetzungen für die Gestaltung des Gemeinwesens in bestimmter Richtung" sind, "zukunftsweisende Perspektiven der Rechtsentwicklung, massgebliche Richtlinien vor allem für den Gesetzgeber, die richtigerweise nur als solche und nicht in der mitunter irreführenden Form subjektiver Rechte verbürgt werden sollten."<sup>61</sup>

Solche Zielsetzungen zu verwirklichen, kann und darf nicht Aufgabe des Verfassungsrichters sein.<sup>62</sup> Wenn sich im politischen Prozess auf Gesetzesstufe Sozialrechte zu individuell durchsetzbaren Ansprüchen herauskristallisieren, so ist dann in erster Linie der Verwaltungsrichter angesprochen.<sup>63</sup>

Art. 19 Abs. 1 der jurassischen Kantonsverfassung lautet: "Le droit au travail est reconnu." Der Artikel steht unter dem Titel "Les tâches de l'Etat" und in Absatz 2 heisst es, dass der Staat gemeinsam mit den Gemeinden alles unternehme, um eine Vollbeschäftigung zu erreichen.<sup>64</sup> Das "Recht auf Wohnung"<sup>65</sup> und das "Recht auf Arbeit"<sup>66</sup> präsentieren sich auf ähnliche Weise.

Die Kantonsverfassung Basel-Landschaft gewährt unter der Überschrift "Sozialrechte" in Art. 17 offenbar ein "Recht auf Bildung, Arbeit, Wohnung". Erst der volle Wortlaut macht jedoch deutlich, was man darunter zu verstehen hat:

---

<sup>57</sup> K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 130; J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 178

<sup>58</sup> J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 180

<sup>59</sup> J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 181

<sup>60</sup> Vgl. J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 181

<sup>61</sup> J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 191

<sup>62</sup> Vgl. J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 193ff.

<sup>63</sup> Vgl. J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 192f.

<sup>64</sup> Übersetzung durch die Verfasser

<sup>65</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 1 KV-JU

<sup>66</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 1 KV-JU



"Kanton und Gemeinden streben im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel sowie in Ergänzung der persönlichen Verantwortung und Initiative danach, dass

- a. jeder sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden, sowie am Kulturleben teilnehmen kann,
- b. jeder seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann,
- c. jeder für gleiche Arbeit gleichen Lohn erhält und in den Genuss bezahlter Ferien und ausreichender Erholungsmöglichkeiten gelangt,
- d. jeder eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann und als Mieter vor Missbräuchen geschützt ist."

"Recht auf Bildung, Arbeit, Wohnung" als Bestimmung bzw. Überschrift erweckt zunächst den Eindruck, es handle sich um einen gerichtlich konkretisier- und durchsetzbaren Leistungsanspruch des einzelnen gegenüber dem Staat. Aus dem "Recht auf Arbeit" z.B. könnte man ableiten, dass jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit bei angemessenen Bedingungen bestreiten kann und dass er einen individuellen Anspruch auf Zuweisung einer bestimmten Stelle in einem ihm zusagenden Arbeitsgebiet zu einer bestimmten Zeit hat.<sup>67</sup> Solche Konsequenzen scheint der Verfassungsgeber nicht gewollt zu haben. Aber: Die Verfassung darf vom Bürger beim Wort genommen werden!<sup>68</sup> "Nur so kann sie jene objektive Vertrauensbasis - mit anderen Worten: Legitimitätsgrundlage - schaffen, die einer demokratischen Gesellschaft ihre spezifische Integrationschance gibt."<sup>69</sup> Unklarheiten sind zu vermeiden. "Die Verfassung ist - jedenfalls nach schweizerischer Tradition - kein Ort rhetorischer Beschwichtigung, besonders dort nicht, wo es um existentielle Lebenschancen des Einzelnen geht."<sup>70</sup> Was als Sozialziel gedacht ist, soll auch so genannt werden.

Welche soziale Grundrechte den Menschen im Kanton fortan zukommen und Verwaltung und Gerichte unmittelbar binden sollen, ist im demokratischen Verfahren herauszufinden. Der Sozialrechtekatalog am Ende eines solchen Prozesses könnte z.B. folgende Grundsätze beinhalten:

- Jeder hat ein Recht auf die notwendigen Existenzmittel.
- Jeder hat ein Recht auf eine menschenwürdige Unterkunft.
- Frauen vor und nach einer Geburt haben Anspruch auf materielle Sicherheit.
- Opfer von Gewaltverbrechen haben Anspruch auf Betreuung und materielle Unterstützung.
- Lange Zeit Arbeitslose haben Anspruch auf eine existenzsichernde Versorgung.
- Jeder hat ein Recht auf eine für die berufliche Existenz notwendige Ausbildung...

---

<sup>67</sup> Vgl. Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV, S. 61

<sup>68</sup> Vgl. J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 16

<sup>69</sup> J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 16

<sup>70</sup> J.P. Müller, Soziale Grundrechte, S. 17



## F. DIE VOLKSRECHTE

### 1. Allgemeines

In einer Demokratie trifft das Volk direkt oder indirekt, durch gewählte Repräsentanten, die Sachentscheidungen; ausschlaggebend ist in der Regel der Mehrheitsentscheid. Damit dessen prozedurale Legitimation gewährleistet ist, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein: Es haben sich erstens genügend Stimmberechtigte an den Urnengängen zu beteiligen. Diese sollten zweitens fähig sein, die in Frage stehenden Probleme zu begreifen, Lösungsmöglichkeiten gegeneinander abzuwägen und einen Entscheid zu fällen; eine weitere Voraussetzung ist also das Vorhandensein einer Alternative. Es ist die Aufgabe der Verfassung und der Gesetze, die Rahmenbedingungen zu optimieren, damit das Volk die Möglichkeit hat, in allen Fragen, die es für wichtig erachtet, direkt seinen Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen kann.

Die Stimm- und Wahlbeteiligung ist seit Jahren am Sinken. Es entstanden und entstehen in der Theorie zahlreiche neue Formen von Beteiligungsrechten, die zum Teil auch schon in die Praxis umgesetzt wurden. Es wird nach beteiligungsfördernden Massnahmen gesucht. E. Gruner und H.P. Hertig kritisieren nicht den Ruf und die Suche nach solchen Massnahmen, wohl aber "das undifferenzierte Streben nach Partizipationsquoten". Sie warnen davor, sich mit einer hohen Stimmeteiligung zufrieden zu geben; vielmehr sollten die Werte hinter der Partizipationsidee diskutiert werden.<sup>1</sup>

Die jüngsten Beispiele<sup>2</sup> zeigen, dass sich Bürger und Bürgerinnen auf neuen Wegen Gehör verschaffen und die Beteiligungsformen sich zum Teil wandeln. Vor allem (aber nicht nur) Jugendliche haben den Glauben in die "offizielle" Politik und in die Politiker und Politikerinnen verloren. Sie stehen dem "Ganzen" ohnmächtig gegenüber und sehen Sinn und Zweck von Abstimmung nicht mehr ein. Eine Meinungsumfrage im Jahre 1980<sup>3</sup> ergab, dass 57% der befragten Personen das Gefühl hatten, die Volksabstimmung sei eine weitere Möglichkeit der Politiker und Politikerinnen, ihre eigenen Interessen durchzusetzen.

Die beispielsweise anlässlich der Schaffung des Umweltschutzgesetzes an den Tag gelegten Verschleppungen und Verzögerungen sind der Motivation von Staatsbürger und Staatsbürgerinnen, die eher konventionellen Politik-Formen zuneigen, abträglich. Es gibt in der Tat viele Beispiele für Fälle, bei denen ein vom Volk an der Urne beschlossener Verfassungsauftrag jahre- oder gar jahrzehntelang brachliegt. Im Jahre 1974 hat das Walliser Stimmvolk den revidierten Artikel 2 der Kantonsverfassung über die Glaubens- und Gewissensfreiheit angenommen. Zugleich regelt dieser das Verhältnis zwischen Staat und Kirche. Der Artikel wurde von der Bundesversammlung am 12. Dezember 1974 gewährleistet.

---

<sup>1</sup> E. Gruner/ H.P. Hertig, S. 221

<sup>2</sup> Jugendunruhen, Häuserbesetzungen, Anti-AKW-Demonstrationen, Bürgerinitiativen

<sup>3</sup> Vgl. H. Tschäni, S. 179





Inzwischen sind dreizehn Jahre verstrichen, und der Artikel ist noch nicht in Kraft gesetzt worden. Warum? "Das seinerzeit vom Grossen Rat in erster Lesung durchberatene Vollziehungsgesetz zum revidierten Artikel 2 der Kantonsverfassung, hätte kaum Chancen, vom Volk angenommen zu werden. Deshalb wurde der Staatsrat beauftragt, einen neuen Entwurf auszuarbeiten, wozu gleichzeitig auch der Artikel 2 nochmals abgeändert werden muss. Diese Arbeiten sind zur Zeit im Gange."<sup>4</sup> Im Klartext heisst dies: Das Stimmvolk wurde 1974 umsonst an die Urne gebeten. Die Zustimmung und der damit verbundene Auftrag wurde nie verwirklicht, der Volkswille einfach ignoriert. Solche negativen Erscheinungen gilt es mittels entsprechender Vorschriften in Verfassung und Gesetzen zu vermeiden.

Möglicherweise sind derartige Vorkommnisse auch mit ein Grund für das schwindende Interesse des Stimmvolkes und somit Ursache für die sinkende Stimmbeteiligung. Es ist klar, dass mit dem Ausbau und der Aufwertung von Volksrechten allein nicht alles erreicht ist. Die Regierung muss den verpflichtenden Charakter von Volksentscheiden auch wahrnehmen.

Am 16. März 1986 hat das Walliser Stimmvolk den Revisionsentwurf über die Volksrechte überraschend abgelehnt. Als Gründe für die Ablehnung nennt der Staatsrat ein mangelndes Interesse und eine ungenügende Information.<sup>5</sup> Dass einer der Vorschläge auf die Einführung der amtlichen Informationspflicht über anstehende Abstimmungen hinzielte<sup>6</sup>, ist wohl Ironie des Schicksals. Gerade diese Abstimmung zeigte aber, wie dringlich eine bessere Information ist.

Sollte nicht auch schon früher, etwa durch einen verbesserten staatsbürgerlichen Unterricht in den Schulen, das Interesse für politische und gesellschaftliche Zusammenhänge geweckt werden? Im Kanton Solothurn jedenfalls, postuliert die Verfassung die Förderung der staatsbürgerlichen Bildung.<sup>7</sup>

Ein weiterer Schwachpunkt tauchte bei der besagten Abstimmung wiederum deutlich auf, nämlich die Formulierung der gestellten Frage (ungefähr: Wollen sie die revidierten Artikel X annehmen?). Solche, ohne Informationsgehalt formulierten und lediglich mit der Artikelnummer versehene Fragen verunmöglichen es dem Stimmenden, seine Meinung einwandfrei zu bilden und seinen Willen unverfälscht zum Ausdruck zu bringen. Müsste in diesem Zusammenhang in der Kantonsverfassung nicht auch eine Wahl- und Abstimmungsfreiheit statuiert werden? Eine solche Bestimmung könnte postulieren, dass die Stimmberechtigten ihre Rechte ungehindert

---

<sup>4</sup> Antwort des Departementes des Innern. (Rechtsdienst), Brief vom 21. Juli 1987

<sup>5</sup> Vgl. Botschaft betreffend die Abänderung der Artikel, verlängerte Mai-Session (Juni) 1987

<sup>6</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session, 1985, S. 561; "Der Staat gewährleistet bei jeder Abstimmung die Information der Stimmbürger." (Art. 35 Abs. 2 Revisionsentwurf)

<sup>7</sup> Vgl. Art. 112 KV-SO



ausüben, ihren Willen ohne unzulässige Beeinflussung bilden und unverfälscht zum Ausdruck bringen dürfen, und dass Personen und Gruppierungen, die sich an der Wahl- und Abstimmungswerbung mit beträchtlichen Summen beteiligen, die Herkunft der verwendeten Mittel angeben müssen.<sup>8</sup>

Allein diese kurzen Hinweise zeigen schon, dass die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Volksrechte einige Mängel aufweisen. Ist-Zustand, Revisionsbemühungen (und das damit verbundene Aufzeigen von Lücken) sowie Änderungsvorschläge sollen anschliessend eingehender erläutert werden.

---

<sup>8</sup> Vgl. J.P. Müller/ A. Kölz, Bundesverfassung, Art. 10



## 2. Die politischen Rechte der Walliserinnen und Walliser auf Kantonsebene

### 2.1 Die Rechte des Stimmvolks in seiner Gesamtheit<sup>9</sup>:

#### a) Das Wallis kennt folgende obligatorische Referenden:

- aa) Das obligatorische Verfassungsreferendum:  
Art. 102 Abs. 3 und Art. 105 KV.

Jede Änderung der Kantonsverfassung muss die Zustimmung des Soveräns finden. Dies ergibt sich bereits aus Art. 6 Abs. 2 lit. 2 BV.<sup>10</sup>

- bb) Das obligatorische Gesetzesreferendum:  
Art. 30 Ziff. 3 KV.

Jedes Gesetz muss dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Das Wallis ist der einzige "welsche" Kanton, der diese Einrichtung kennt.<sup>11</sup>

- cc) Das "obligatorische Verwaltungsreferendum":  
Art. 30 Ziff. 3 KV.

Der Volksabstimmung unterliegen die vom Grossen Rat ausgearbeiteten Dekrete. Ausgenommen sind die Dekrete dringlicher Natur oder diejenigen von nicht allgemeiner Tragweite.<sup>12</sup> Das Wallis scheint als einziger Kanton ein derartiges obligatorisches Referendum zu kennen.<sup>13</sup>

- dd) Das obligatorische Finanzreferendum:  
Art. 30 Ziff. 4 KV.

Der Volksabstimmung unterliegt "jeder Beschluss des Grossen Rates, welcher eine ausserordentliche Ausgabe zur Folge hat, die ein Prozent der auf die nächsthöhere Million aufgerundete Brutto-Ausgabe der Finanzrechnung des verflossenen Rechnungsjahres übersteigt, wenn diese Ausgabe aus dem Ertrage der gewöhnlichen Einnahmen nicht gedeckt werden kann."

Es handelt sich um einen Betrag von ungefähr 10 Millionen Franken.

---

<sup>9</sup> Vgl. A. Auer, S. 31: "Le corps électoral dans son ensemble".

<sup>10</sup> Vgl. U. Häfelin/ W. Haller, S. 72

<sup>11</sup> Vgl. A. Auer, S. 35, mit Hinweisen auf Z. Giacometti, der in diesem Zusammenhang vom "sachlich allgemeinen, ordentlichen obligatorischen... Verwaltungsreferendum" spricht, S. 526

<sup>12</sup> Vgl. Art. 30 Ziff. 3 lit. a KV

<sup>13</sup> Vgl. A. Auer, S. 35; (Die ebenfalls erwähnten Kantone Solothurn und Basel-Landschaft kennen es in dieser Form nicht mehr)



b) Folgende Behörden werden durch die direkte Volkswahl bestimmt:

aa) Die Ständeräte: Art. 85<sup>b1</sup> = KV.<sup>14</sup>

bb) Der Grosse Rat: Art. 84 KV.<sup>15</sup>

cc) Der Staatsrat: Art. 52 KV.<sup>16</sup>

dd) Der Verfassungsrat: Art. 103 Abs. KV.

Die Verfassungsratswahlen erfolgen auf der gleichen Grundlage wie die Wahl der Grossräte.

## 2.2 Die Kompetenzen einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter<sup>17</sup>

a) Auf Verfassungsebene:

aa) Vorbemerkung:

Art. 6 Abs. 2 lit. c BV schreibt die jederzeitige Revidierbarkeit (Total- oder Partialrevision) der Kantonsverfassung vor, "wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt." Die Kantone gehen aber über diese Mindestanforderung hinaus: Auch eine Minderheit der Stimmberechtigten kann eine Verfassungsrevision anstreben.<sup>18</sup>

bb) 12'000 Aktivbürger können auf dem Wege einer Initiative die Totalrevision der Kantonsverfassung verlangen: Art. 101 Abs.1 KV.

Das mit 12'000 Unterschriften versehene Volksinitiativbegehren in Form einer allgemeinen Anregung löst bei Zustimmung durch das Volk eine Referendumsinitiative aus.<sup>19</sup> Bei Gutheissung müssen sich die Stimmbürger darüber aussprechen, "ob die Revision eine totale (vollständige) oder partielle (teilweise) sein solle und ob dieselbe durch den Grossen Rat oder durch einen Verfassungsrat vorzunehmen sei."

Die Totalrevision kann auch durch eine ausformulierte Volksinitiative verlangt werden. Der Grosse Rat berät darüber. Stimmt er dem Entwurf zu, so wird derselbe in der vorliegenden Fassung dem Volke zur Abstimmung unterbreitet. Im Falle der Ablehnung kann der Grosse Rat die Verwerfung des Vorschlages

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu hinten, S. 44

<sup>15</sup> Vgl. dazu hinten, S. 40

<sup>16</sup> Vgl. dazu hinten, S. 43

<sup>17</sup> A. Auer spricht von "compétences d'une fraction du corps électoral." S. 45

<sup>18</sup> Vgl. U. Häfelin/W. Haller, S. 73

<sup>19</sup> Vgl. Z. Giacometti, S. 421 und 452ff.; Art. 102 Abs. 1 und 2 KV





beantragen oder diesem einen eigenen Entwurf gegenüberstellen.

- cc) 12'000 Aktivbürger können auf dem Wege der Initiative eine Teilrevision der Kantonsverfassung verlangen: Art. 101 Abs. 1 KV

Es wird grundsätzlich gleich verfahren wie bei einer Totalrevision. Das Begehren kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf vorgelegt werden. Es handelt sich dann um ein Volksinitiativbegehren bzw. eine ausformulierte Volksinitiative.

b) Auf Gesetzesesebene:

8'000 Aktivbürger können durch die Gesetzesinitiative den Erlass eines neuen, die Abänderung oder Aufhebung eines seit wenigstens vier Jahren in Kraft stehenden Gesetzes begehren oder einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vorlegen: Art. 31 KV.

Wird ein Initiativbegehren neue Staatsausgaben zur Folge haben, welche durch die gewöhnlichen Einnahmen nicht gedeckt werden können, oder wenn durch dasselbe bestehende Staatseinnahmen unterdrückt werden, so wird der Grosse Rat dem Volke gleichzeitig neue Einnahmequellen zum Vorschlag bringen.<sup>20</sup> Es handelt sich bei dieser Bestimmung um eine materielle Einschränkung des Initiativrechts.

---

<sup>20</sup> vgl. Art. 34 KV



## 2.3 Die Revision der Bestimmungen über die Volksrechte als erste Etappe auf dem Weg zu einer neuen Kantonsverfassung

### 2.3.1 Eine Motion der CVP-Oberwallis:

In einer während der Juni-Session 1981 eingereichten Motion der CVPO wurde die Verbesserung der Verfassungsbestimmungen über die Volksrechte verlangt.<sup>21</sup> Mit Nachdruck wird die Erneuerung des Art. 30 Ziff. 3 lit. a KV gefordert.<sup>22</sup> Dieser Bestimmung fehle es an der nötigen Klarheit: Die Definition von "Gesetz" und "Dekret" sei nirgends festgelegt. Die gängige Auslegung vermindere substantiell die Ausübung des Referendumsrechts und zwar dadurch, dass zu häufig und zu systematisch der Weg des Dekretes beschritten werde. Die Bedingungen von Art. 30 Ziff. 3 lit. a (Dekrete "dringlicher Natur oder diejenigen von nicht allgemeiner und bleibender Tragweite...") müssten kumulativ gegeben sein um die vom Grossen Rat ausgearbeiteten Dekrete dem obligatorischen Referendum entziehen zu können. Dringliche Dekrete sollten später dem Volk unterbreitet werden. Ebenso sei es Sache des Souveräns über planerische Massnahmen von grosser politischer Tragweite das letzte Wort aussprechen zu können. Es werden von den Motionären noch weitere Neuerungsmöglichkeiten vorgestellt: Die Einheitsinitiative, das Initiativrecht für Gemeinden, ein neues Verfahren bei Initiative und Gegenvorschlag (doppeltes JA), die Lockerung der Einschränkungen von Art. 34 KV, die Volksmotion mit nicht zwingendem Charakter... Abgelehnt hingegen wird die Einführung des fakultativen Referendums<sup>23</sup>, welches in den Volksabstimmungen von 1953 und 1973 massiv verworfen worden war.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1981 (Januar/Februar 1982), S. 105ff.

<sup>22</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1981 (Januar/Februar 1982), S. 106

<sup>23</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1981 (Januar/Februar 1982), S. 107

<sup>24</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 47;  
1953: 4'350 JA gegen 7'356 NEIN  
1973: 2'732 JA gegen 12'096 NEIN



### 2.3.2 Das weitere Verfahren:

Nachdem Regierung und Parlament die Motion angenommen hatten, war der Weg frei zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit der angesprochenen Problematik.

Am 11. Dezember 1981 unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat drei Botschaften zur "Unterstützung einer bedeutenden Teilrevision" des Grundgesetzes.<sup>25</sup> Neben den Bestimmungen über die Volksrechte sollen auch diejenigen über die "gesetzgebende, vollziehende und verwaltende Gewalt" und die "Unvereinbarkeiten" revidiert werden. Der Grosse Rat beschliesst einstimmig die Zweckmässigkeit einer Abänderung dieser Artikel. Professor E. Grisel wird mit der Ausarbeitung des Vorentwurfes beauftragt.

1983 haben sich Parteien, Gemeinden, der Verband der Walliser Burgschaften, die Gerichte, die Notar- und Anwaltsverbände sowie die kantonalen Departemente anlässlich eines Vernehmlassungsverfahrens zu den Vorschlägen zu äussern. Den Wünschen wird im Entwurf, welcher dem Grossen Rat am 21. November 1984 vorgelegt wird, voll Rechnung getragen.<sup>26</sup>

Auf gesetzgeberischer und finanzieller Ebene möchte man das fakultative Referendum einführen. Dringliche Dekrete sollen dem Resolutivreferendum unterstellt werden. Der Begriff des Dekrets erhält eine engere Auslegung, "die jeden Missbrauch ausschaltet und den Grossen Rat verpflichtet, Rechtsnormen in der Form des Gesetzes zu erlassen, ausser bei Dringlichkeit und besonderen Umständen." Alle ausserordentlichen Ausgaben, gleich wie hoch ihr Betrag ist, unterliegen dem fakultativen Referendum. Die Unterschriftenzahl soll für Initiativen auf Gesetzesesebene von 8'000 auf 4'000 und für Initiativen auf Verfassungsebene von 12'000 auf 8'000 reduziert werden. Bei einer Initiative mit Gegenvorschlag ist das "doppelte Ja" möglich. Das Volksbegehren in Form der allgemeinen Anregung wird präziser reglementiert. Die Unantastbarkeit noch nicht vierjähriger Gesetze möchte man aufgeben. Die Beschränkungen des Art. 34 KV sollen aufgehoben werden. Sodann wird eine Frist vorgeschrieben, während der eine Volksinitiative der Abstimmung unterbreitet werden muss.

Die erste Kommission des Grossen Rates spricht sich in einem Grundsatzentscheid gegen das fakultative Referendum aus.<sup>27</sup> Ihrer Meinung nach sollen dringliche Dekrete von allgemeiner Tragweite, deren Dauer auf höchstens drei Jahre begrenzt ist, sowie einfache Dekrete (Subventionsdekrete) nicht der Volksabstimmung unterliegen. Die "Dringlichkeit" hat ausschliesslich der Grosse Rat festzustellen. Das bestehende Finanzreferendum soll

---

<sup>25</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 28ff.

<sup>26</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 29

<sup>27</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 46



kurzerhand übernommen werden. Was das Initiativrecht angeht, so weichen die Vorstellungen der Kommission nur in einigen Nebenpunkten von denen des Staatsrates ab: Nach ihr müssten die Volksbegehren innert zwei Jahren vor das Volk. Art. 34 KV soll im Sinne einer "Kann-Vorschrift" beibehalten werden... In den anschliessenden Beratungen folgt der Grosse Rat der Kommission und spricht sich für die Beibehaltung des obligatorischen Referendums aus.<sup>28</sup> Auch den Art. 34 KV möchte er nicht missen.<sup>29</sup>

Die zweite Kommission bezieht ebenfalls Stellung gegen ein fakultatives Referendum<sup>30</sup>: Dessen Einführung würde die Volksrechte eher einengen... Es wird auf einem anderen Gebiet ein neuer Vorschlag eingebracht: Durch die Verankerung in der Verfassung soll die behördliche Informationspflicht über anstehende kantonale Urnengänge eine verfassungsrechtliche Grundlage enthalten und damit eingeführt werden. Die zweite Beratung durch das Parlament löst keine nennenswerten Änderungen aus.<sup>31</sup>

### 2.3.3 Die bereinigte Vorlage:

Welche Neuerung bringt diese Vorlage?

- 4'000 (bisher 8'000) Stimmberechtigte können eine Gesetzesinitiative<sup>32</sup>, 6'000 (bisher 12'000) eine Verfassungsinitiative<sup>33</sup> lancieren.
- Stellt der Grosse Rat eine Volksinitiative einem eigenen Vorschlag gegenüber, so darf der Bürger und die Bürgerin beiden zustimmen ("doppeltes JA").<sup>34</sup>
- Bei einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung entscheidet der Grosse Rat, "ob die von ihm anzunehmenden oder abzuändernden Bestimmungen" in der Verfassung oder im Gesetz verankert werden sollen.<sup>35</sup>
- Jedes Volksbegehren muss spätestens vier Jahre nach Einreichung vor den Souverän.<sup>36</sup>
- Es sollen Grundsätzen festgelegt werden, gegen die eine Initiative nicht verstossen darf.<sup>37</sup>
- Die vierjährigen Frist, "seit der die Revision eines Gesetzes auf dem Initiativweg verlangt werden kann", soll aufgehoben werden.<sup>38</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 200

<sup>29</sup> Vgl. Bull. verlängerte November Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 519

<sup>30</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1985, S. 138

<sup>31</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1985, S. 554ff.

<sup>32</sup> Art. 30 RE-KV

<sup>33</sup> Art. 101 Abs. 1 und 102 Abs. 1 RE-KV

<sup>34</sup> Art. 31 Abs. 3 RE-KV

<sup>35</sup> Art. 32 Abs. 1 RE-KV

<sup>36</sup> Art. 33 Abs. 1 RE-KV

<sup>37</sup> Art. 33 Abs. 2 RE-KV

<sup>38</sup> Vgl. Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel, Juni 1987, S. 9





- Der bisherige Art. 34 wird in eine "Kannvorschrift" umgewandelt.<sup>39</sup>
- Vom obligatorischen Referendum ausgenommen sind "die vom Grossen Rat als dringlich erklärten Dekrete von allgemeiner Tragweite. Diese treten drei Jahre nach deren Annahme ausser Kraft, sofern sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volk gutgeheissen worden sind, und können nicht erneuert werden."<sup>40</sup>  
Ebenfalls ausgenommen sind die einfachen Dekrete (Subventionsdekrete).<sup>41</sup>
- Der Staat soll vor jeder Abstimmung die Information der Stimmbürger gewährleisten.<sup>42</sup>
- Nach dem Wortlaut der bestehenden Verfassung muss man annehmen, dass unter Umständen auch für eine Partialrevision ein Verfassungsrat gewählt werden kann.<sup>43</sup> Diese Möglichkeit wird im Entwurf ausgeschlossen.<sup>44</sup>
- Die Totalrevision der Verfassung kann nicht mehr mittels eines ausgearbeiteten Entwurfs verlangt werden.<sup>45</sup>

#### 2.3.4 Die Abstimmung:

Mit 26'884 gegen 25'969 Stimmen wird am 16. März 1986, bei einer Stimmbeteiligung von ungewöhnlich hohen 42%, die Vorlage über den Ausbau der Volksrechte abgelehnt.<sup>46</sup>

In einer Lagebeurteilung<sup>47</sup> erklärt der Staatsrat, das Scheitern müsse einerseits auf mangelndes Interesse des Stimmvolkes zurückgeführt werden. Dafür sprächen die zahlreichen leeren Stimmzettel, die man vorgefunden habe. Diese Interessenlosigkeit sei durch den Umstand verstärkt worden, dass, angesichts des allgemeinen Charakters der Vorlagen, das Stimmvolk wahrscheinlich nicht etwelche Schwierigkeit hatte, die Auswirkung des neuen Rechts auf seinen persönlichen Lebensbereich einzuschätzen. Diesen Befund wird gleich noch eine allgemeine Erkenntnis abgewonnen: Es werde für den Stimmbürger umso schwieriger, "zwischen der Abstimmungsvorlage und seiner persönlichen Situation einen Zusammenhang zu sehen, je mehr die in der Verfassung verankerten Grundprinzipien angetastet werden."<sup>48</sup>

---

<sup>39</sup> Art. 34 RE-VE

<sup>40</sup> Art. 35 Abs. 1 Ziff. 3 lit. a RE-KV

<sup>41</sup> Art. 35 Abs. 1 Ziff. 3 lit. b RE-KV

<sup>42</sup> Art. 35 Abs. 2 RE-KV

<sup>43</sup> Art. 102 Abs. 2 KV

<sup>44</sup> Art. 101 Abs. 3 RE-KV

<sup>45</sup> Art. 102 Abs. 1 RE-KV

<sup>46</sup> Vgl. Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel, Juni 1987, S. 2

<sup>47</sup> Vgl. Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel, Juni 1987, S. 3

<sup>48</sup> Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel, Juni 1987, S. 4



Andererseits könne nicht in Abrede gestellt werden, dass die wichtige Frage des UNO-Beitritts die kantonalen Vorlagen in den Hintergrund gedrängt habe. Die Referendums-Kampagne von Parteien und Medien sei auf die blosser Bekanntgabe des Abstimmungstextes beschränkt gewesen. Selbst wenn jemand gewollt hätte, dass der Staat durch seine Regierung den Bürger und die Bürgerin informiere, ja selbst dann wäre dass nicht möglich gewesen, denn es fehle schlicht an einer gesetzlichen Grundlage ... Gerade eine solche habe man durch die Revision schaffen wollen.

#### 2.3.5 Die Teilrevision der Kantonsverfassung soll wieder aufgenommen werden...

Im Frühsommer 1987 erachtet es die Kantonsregierung als notwendig, die Arbeiten an der Teilrevision der Kantonsverfassung wieder aufzunehmen.<sup>49</sup> Es soll mit denselben drei Kapiteln begonnen werden, die am 16. März 1986 am Volkswillen gescheitert waren. Eine Totalrevision der Kantonsverfassung sei nur möglich, wenn man sie etappenweise verwirkliche.

Eine Erneuerung erscheine aber nach wie vor dringlich. In Berücksichtigung der Umstände, die zu einem Nein geführt hätten, stelle eine neuerliche Befragung des Volkes über diese Gegenstände keinen Rechtsmissbrauch dar, sondern im Gegenteil, sie sei zweckmässig.<sup>50</sup> Ziel ist eine möglichst wirksame und rationelle Ausgestaltung der Volksrechte. In der Botschaft des Staatsrates werden die altbekannten Vorschläge wiederum aufgelistet. Als einzige Neuerung wird erwogen, den Präfekten und Vizepräfekten durch die Wählerschaft des Bezirkes bestimmen zu lassen. Das fakultative Referendum soll wieder Gegenstand der Diskussion werden. Der Staatsrat versichert, dass die vom Volk im März 1986 verworfene Vorlage nicht einfach unverändert übernommen und dem Grossen Rat zur Beschlussfassung unterbreitet werde.<sup>51</sup> Er beabsichtigt, eine Arbeitsgruppe unter der Führung eines Verfassungsexperten einzusetzen.

Am 25. Juni 1987 bleibt im Parlament die Wiederaufnahme der verunglückten Verfassungs-Teilrevision weitgehend unbestritten...<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Vgl. Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel, Juni 1987, S. 8

<sup>50</sup> Vgl. Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel, Juni 1987, S. 7

<sup>51</sup> Vgl. Botschaft betreffend die Zweckmässigkeit der Abänderung der Artikel, Juni 1987, S. 15

<sup>52</sup> Vgl. Walliser Bote vom 26. Juni 1987, S. 8



### 3. Erläuterungen zu einzelnen Volksrechten

#### 3.1 Wahlen

##### 3.1.1 Voraussetzungen der Stimmrechtsausübung

Mit Erreichung des 20. Lebensjahrs werden die jungen Walliser und Walliserinnen politisch mündig (Art. 88 KV). Eine Reihe von Kantonen (Schwyz, Neuchâtel, Jura, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Basel-Landschaft, Waadt und Genf...) kennen das Stimmrechtsalter 18. Im Kanton Wallis ist ein Versuch zu dessen Einführung im Jahre 1982 gescheitert. Das ist bedauerlich, denn die Jugendlichen befinden sich gerade in diesem Alter oft noch in der Ausbildung und könnten durch den staatsbürgerlichen Unterricht direkt angesprochen und motiviert werden. Das Erlernte bliebe nicht nur Theorie und prüfungsrelevanter Stoff, sondern könnte sofort in die Praxis umgesetzt werden. Das Interesse am politischen Leben wäre grösser, wenn theoretisch vermittelte Inhalte unmittelbar Eingang fänden in eigene politische Entscheide. Mit der Forderung nach Einführung des Stimmrechtsalters 18 ist also auch eine vermehrte Förderung des staatsrechtlichen Unterrichts verbunden. Die Herabsetzung des Wahl- und Stimmrechtsalters könnte zudem einen Gegenpol zur zunehmenden Überalterung der Bevölkerung schaffen. Nicht zu vergessen ist schliesslich, dass die Jugend von heute die Politiker von morgen stellen wird und sie darum so früh als möglich in den politischen Alltag integriert werden sollte.

Die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts ist an den politischen Wohnsitz geknüpft. Die stimmbfähige Person muss im Kanton Wallis Wohnsitz haben und in der betreffenden Gemeinde im Stimmregister eingetragen sein. Der Eintrag erfolgt erst drei Monate nach Hinterlegung des Heimatscheins (Art. 8 WG.). Diese drei Monate stellen die bundesrechtlich maximal zulässige Karenzfrist. So kennen z.B. die Kantone Luzern (Art. 27 KV, 2 Mte.), Freiburg (Art. 3 WG, 30 Tg.), St. Gallen (Art. 39 Abs. 2 KV, 14 Tg.), Jura (Art. 2 WG, 30 Tg.) und Zug (Art. 27 Abs. 2 KV, 10 Tg.) kürzere Fristen. Eine weniger lange Karenzfrist wäre auch für den Kanton Wallis wünschenswert. Bei den aktuellen Stimmbeteiligungen ist es wohl wenig sinnvoll, die Interessierten durch solche Schranken an der Ausübung ihrer Rechte abzuhalten.

Das Schweizer Bürgerrecht ist Voraussetzung zur Ausübung des kantonalen Wahlrechts. Nur der Kanton Jura räumt ausländischen Personen, die seit 10 Jahren im Kanton niedergelassen sind, das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen Angelegenheiten ein.<sup>53</sup> Andere Kantone kennen ein Mitspracherecht auf Gemeindeebene. Im Wallis fehlt ein solches für ausländische Personen völlig. Hart ist das vor allem für die zweite Generation von Ausländern, die im Kanton geboren sind und sich doch eher als Schweizer fühlen. Sie sind vom politischen Leben ausgeschlossen und bleiben "nur"

---

<sup>53</sup> Vgl. Art. 73 KV-JU



Ausländer und Ausländerinnen. Das Stimm- und Wahlrecht sollte ihnen zugestanden werden; es bildet eine Notwendigkeit und ein echter Beitrag zur Förderung der Eingliederung.

### 3.1.2 Grossratswahlen

Der Grosse Rat setzt sich im Kanton Wallis aus 130 Abgeordneten und ebensovielen Ersatzmännern zusammen. Sie werden direkt durch das Volk, bezirksweise und nach dem Proporzsystem gewählt (Art. 84 KV).

Was ist das Proporzsystem? Es ist das Wahlsystem, "das den in einem bestimmten Wahlkörper vorhandenen Gruppierungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art, Interessenverbindungen, Vereinigungen mehr neutraler Art usw. einen Anteil an der Vertretung gewährleistet, der dem Verhältnis ihrer Stärke entspricht und vom Willen der Mehrheit unabhängig ist."<sup>54</sup> Dem kantonalen Gesetzgeber bleibt innerhalb dieser Verfahrensart ein Spielraum, den er frei gestalten kann.<sup>55</sup> Daraus ergeben sich in den Kantonen verschiedene Lösungen.<sup>56</sup> Für das Proporzsystem gelten die aus dem Rechtsgleichheitsgebot fliessenden Grundsätze der Zählwert- und Erfolgswertgleichheit der Stimmen.<sup>57</sup> Zählwertgleichheit heisst, dass Unterschiede im Stimmengewicht verboten sind, dass also jeder Wähler und jede Wählerin des gleichen Bezirkes gleichviele Stimmen hat.<sup>58</sup> Erfolgswertgleichheit bedeutet Gleichheit der Stimmkraft.<sup>59</sup> Das heisst, dass jeder Wähler und jede Wählerin mit seiner/ihrer Stimme zur Wahl des Abgeordneten beitragen kann; die Zahl der gewichtlosen Stimmen soll so klein als möglich gehalten werden.

Ist-Zustand im Kanton Wallis:

Die Sitzverteilung (Art. 84 Abs. 2 KV) beruht auf dem Kopffzahlprinzip, welches Art. 4 BV vorschreibt; das heisst: Es muss die Bevölkerungszahl berücksichtigt werden.<sup>60</sup> Die Repräsentationsbasis ist für den Kanton Wallis die Gesamtzahl der schweizerischen Wohnbevölkerung des Kantons. Diese Zahl wird durch die Anzahl der zu wählenden Grossräte geteilt und aufgerundet. So ergibt sich die Verteilungszahl. Jeder Bezirk erhält soviele Abgeordnete und Ersatzleute als die Verteilungszahl in der Zahl seiner schweizerischen Wohnbevölkerung enthalten ist. Die Restsitze fallen den Bezirken mit den grössten Zahlenresten zu. Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Listen erfolgt nach dem System

---

<sup>54</sup> BGE 103 Ia 605, zitiert nach der Übersetzung in Pra 67/1978 Nr. 241; vgl. auch BGE 107 Ia 220 E. 3a

<sup>55</sup> Vgl. BGE 107 Ia 220 E. 3a; BGE 109 Ia 207 E. 5b

<sup>56</sup> Vgl. dazu, A. Kölz, Wahlrecht, S. 4 f.

<sup>57</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 9

<sup>58</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 9

<sup>59</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 10

<sup>60</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 10





Hagenbach-Bischoff (Methode des kleinsten Quotienten).<sup>61</sup> Die Restmandatsverteilung erfolgt nach der Methode des grössten Quotienten.<sup>62</sup> Durch dieses System wird die Erfolgswertgleichheit erhöht. Die Möglichkeit, dass bereits in der ersten Teilung alle Sitze verteilt werden, wird verbessert.<sup>63</sup> "Unbestritten ist hierbei, dass die Restmandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff die grossen Parteien deren grosse Stimmenzahl auch im zweiten Teilungsverfahren voll zum Zuge kommt, bevorteilt."<sup>64</sup> Trotzdem nimmt dieses System dem Grundsatz der Proportionalität nicht den Charakter.<sup>65</sup> Es sind schon eher die Quoren<sup>66</sup>, die Wahlkreisgrösse und die Zulässigkeit von Listenverbindungen, die die Sitzverteilung stärker berühren.<sup>67</sup> Diesen drei Kriterien ist gemeinsam, dass sie kleine Listen von der Mandatsverteilung ausschliessen, und Eingriffe in den Grundsatz der Proporzahlen sind.<sup>68</sup> Dem kantonalen Gesetzgeber ist es erlaubt, Massnahmen gegen die Zersplitterung der politischen Kräfte zu treffen; der Charakter des proportionalen Wahlverfahrens darf aber nicht verändert werden.<sup>69</sup> In diesen Massnahmen sieht A. Kölz<sup>70</sup> eine Schmälerung der Erfolgswertgleichheit zuungunsten der für kleine Listen abgegebenen Stimmen.

Die Grossratswahlen erfolgen bezirksweise (Art. 84 Abs. 4 KV). Diese Einteilung ist historisch zu erklären. Die Bezirke entsprechen den früheren "Zehnden".<sup>71</sup> Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat diese Wahlkreiseinteilung zur Folge, "dass die Parteien nicht im genauen Verhältnis zu ihrer gesamtkantonalen Stärke im Grossen Rat vertreten sind. Die Abstufung der Mandatszuteilung nach der Parteistärke wird durch die bezirksweise Wahl erschwert. Diese Wahlart begünstigt im allgemeinen die grossen Grup-

---

<sup>61</sup> Die Gesamtzahl der Parteistimmen wird durch die um eins erhöhte Zahl der zu wählenden Abgeordneten geteilt. Das Ergebnis wird auf die nächstfolgende ganze Zahl erhöht. Jede Liste hat sovielen Abgeordnete und Ersatzmänner, als die Wahlzahl in der Gesamtparteistimmzahl enthalten ist. (Art. 66 WG)

<sup>62</sup> Bei der zweiten Teilung erfolgt die Zuteilung der verbleibenden Restsitze. Die Gesamtstimmenzahl jeder Liste wird durch die um eins erhöhte Zahl der dieser Liste zugeteilten Sitze geteilt und der erste unverteilte Sitz wird der Liste mit dem grössten Quotienten zugewiesen. (Art. 67 WG)

<sup>63</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 18

<sup>64</sup> A. Kölz, Wahlrecht, S. 18; vgl. auch BGE 109 Ia 206

<sup>65</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 19; BGE 109 Ia 208

<sup>66</sup> Gemäss Art. 65 WG sind alle Listen, die nicht 8 Prozent des Parteistimmtotals (Quorum) erreicht haben, von der Verteilung ausgeschlossen.

<sup>67</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 19

<sup>68</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 20

<sup>69</sup> Vgl. BGE 107 Ia 221, mit Hinweisen

<sup>70</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 19 f.

<sup>71</sup> Eine Ausnahme bildet der Bezirk östlich Raron.



pierungen."<sup>72</sup> Zur Erreichung eines Sitzes sind je nach Bezirk verschieden hohe Prozentsätze der gesamten Parteistimmen notwendig. Diese Prozentsätze klaffen in den verschiedenen Bezirken je nach Grösse stark auseinander.<sup>73</sup> Das Bundesgericht sieht darin aber keine Verletzung des Art. 84 Abs. 4 KV<sup>74</sup>, obwohl die Möglichkeit besteht, dass in kleinen Wahlkreisen eine Liste mehr als 10 Prozent der Stimmen erreicht, nicht aber die Wahlzahl und somit von der Sitzverteilung ausgeschlossen ist. Daraus ergibt sich der Schluss: Je kleiner der Wahlkreis, desto grösser ist der Anteil an gewichtlosen Stimmen.<sup>75</sup> Der Kanton Wallis kennt die Möglichkeit der Listenverbindungen nicht.<sup>76</sup> Sie wären ein Mittel, "um die durch Quoren, Wahlkreiseinteilung, Mandat- und Restmandatverteilungssysteme verursachten Proportionalitätsabweichungen auszugleichen."<sup>77</sup> Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, sich mit der Listenverbindung und ihren Wirkungen zu beschäftigen, zumal unseres Erachtens dieses Thema wohl besser im Wahlgesetz und nicht auf Verfassungsebene geregelt werden sollte.

Es besteht sicherlich Anlass, die heutige bezirksweise Wahleinteilung zu überdenken. Es dürfen aber die positiven Aspekte der Wahlkreise nicht vergessen werden. Die Wahlen bleiben überschaubar; der einzelne fühlt sich besser angesprochen, da er die Kandidaten und Kandidatinnen meistens kennt; zudem kommen regionale Unterschiede und Minderheiten besser zum Tragen.<sup>78</sup> Die Bildung neuer Wahlkreise bedeutet einen Eingriff in eine Tradition, die jedem Bürger und jeder Bürgerin in Fleisch und Blut übergegangen ist. Aus diesen Gründen suchte man in den Kantonen Bern und Basel-Landschaft eine Lösung unter Berücksichtigung der alten Ordnung.<sup>79</sup> Man schloss die kleinen Wahlkreise zu grösseren Wahlkreisverbänden zusammen. Der Stimmberechtigte wählt weiterhin in seinem Bezirk (Wahlkreis) und gibt die Stimme den dort aufgestellten Kandidaten und Kandidatinnen ab.<sup>80</sup> Für ihn ändert sich in der Stimmabgabe nichts und die Übersichtlichkeit bleibt gewahrt.

In den Wahlkreisverbänden ist eine grössere Anzahl von Sitzen zu verteilen, dadurch sinkt der zur Erlangung eines Sitzes notwendige Stimmanteil. In der Folge kommt es zu weniger gewichtlosen Stimmen und dadurch zu einer besseren Kongruenz von Wählerwillen und Parteienstärke.

Im Kanton Bern haben die kleinen Wahlkreise Anspruch auf Zuteilung von mindestens zwei Sitzen (Art. 19 Abs. 2 KV-

---

<sup>72</sup> BGE 107 Ia 220 f.

<sup>73</sup> Bezirk Brig ca. 8 %, Visp ca. 7 %, Leuk ca. 13 %, Goms ca. 20 %, Östlich Raron ca. 18 %

<sup>74</sup> BGE 107 Ia 221 f.; vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 24

<sup>75</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 30

<sup>76</sup> Sie hat sich in 15 von 22 Kantonen mit Proporzsystem durchgesetzt. Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 4

<sup>77</sup> A. Kölz, Wahlrecht, S. 27

<sup>78</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 30

<sup>79</sup> Vgl. dazu A. Kölz, Wahlrecht, S. 31 ff.

<sup>80</sup> Für Einzelheiten siehe bei A. Kölz, Wahlrecht, S. 32 f.



BE); dadurch wird der regionale Vertretungsanspruch gewahrt.

Die Erfahrungen der Kantone Bern und Basel-Landschaft waren bisher positiv. Der zusätzliche Aufwand in den Wahlbüros ist für A. Kölz durch wichtige demokratische Grundanliegen gerechtfertigt.<sup>81</sup>

Fazit:

In unseren Augen liegt das Hauptproblem des Walliser Grossratswahlsystems bei den allzu kleinen Wahlkreisen mit den genannten Konsequenzen. Die Einrichtung von drei Wahlkreisverbänden (Ober-, Mittel- und Unterwallis) nach dem bernischen Vorbild, wäre eine prüfenswerte Alternative.

### 3.1.3 Staatsratswahlen<sup>82</sup>

Die Staatsratswahlen erfolgen im Kanton Wallis nach dem Mehrheitsprinzip. Es sind zwei Wahlgänge vorgesehen. Beim ersten Wahlgang ist das absolute Mehr erforderlich. Erreichen alle oder einzelne Kandidaten oder Kandidatinnen das qualifizierte Mehr beim ersten Wahlgang nicht, kommt es zu einem zweiten, bei dem das relative Mehr genügt. Zu verteilen sind fünf Sitze. Art. 52 Abs. 2 und 3 KV verhindert die Über- oder Untervertretung eines Kantons- teiles, indem zum vornherein jedem der drei Kantonsteile ein Sitz zugesprochen wird.

Das absolute Mehr stellt gemäss Art. 4 des Walliser Wahlgesetzes die nach der Hälfte der gültigen Stimmen unmittelbar folgende ganze Zahl dar. Die leeren Stimmzettel werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Mit "Stimmen" sind in diesem Artikel die Wahlzettel gemeint.<sup>83</sup>

Das System der Majorzwahl, verbunden mit der faktisch unangefochtenen CVP/CSP-Übermacht, bringt es mit sich, dass Staatsratswahlen im Wallis für die übrigen Parteien eigentlich aussichtslos sind. Dass seit Jahrzehnten trotzdem eine weitere Partei im Staatsrat vertreten ist, gründet auf dem Wohlwollen der CVP, welche den Radikalen einen der fünf Sitze einräumt; ein Sitz, der also rein politischem Kalkül und nicht den tatsächlichen Mehrheitsverhältnissen entspringt. Die Vierer-Liste der CVP ermöglicht es der zweitstärksten Partei einen Kandidaten oder eine Kandidatin aufzustellen. Dass in der partei-internen Auswahl dieser kandidierenden Personen die Gunst der Mehrheitspartei wohl nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden kann, bedarf wohl keiner weiteren Erläuterung.

Die zahlreichen, in den letzten Jahrzehnten eingereichten Vorstösse sind Zeugnis der Unzufriedenheit mit dem jetzigen Wahlsystem. Drei Initiativen wurden in den Jahren 1943, 1959 und 1980 vom Volk jedoch abgelehnt. Die in den Jahren 1927, 1969 und 1973 eingereichten Motionen scheiterten bereits im Parlament.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> A. Kölz, Wahlrecht, S. 35

<sup>82</sup> Vgl. Art. 52 KV

<sup>83</sup> Vgl. A. Kölz, Wahlrecht, S. 54

<sup>84</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1978, S. 93



1978 unternahm die CVPO-Gruppe einen neuen Versuch. In einer Motion fordert sie unter anderem die Einführung der Verhältniswahl der Staatsräte.<sup>85</sup> Stein des Anstosses ist "das Fehlen einer genügenden Auswahl unter verschiedenen Kandidaten und die Nichtgewährleistung einer der Parteienstärke entsprechenden Vertretung der Minderheiten in der Regierung."<sup>86</sup> Tatsache ist, dass kleinere Parteien beim bestehenden Majorzsystem von der Regierungsbeteiligung immer ausgeschlossen bleiben. Da die Mehrheitspartei über ihre Delegierten die Kandidaten oder Kandidatinnen bestimmt und selten mehr Anwärter und Anwärterinnen auf die Liste setzt, als die Sitze zu vergeben sind, bleibt dem Volk nicht viel mehr übrig, als das Vorbestimmte zu bestätigen.<sup>87</sup>

Die Regierung wies in ihrer Botschaft zur Motion darauf hin, dass das Fehlen einer Auswahl nicht ein dem Majorzsystem eigener Umstand sei; auch das Proporzsystem lasse den Gebrauch sogenannter "geschlossener Listen" zu.<sup>88</sup> Was die Vertretung der Minderheiten in der Regierung betrifft, begnügte sich die Regierung mit dem Aufzeigen der Risiken, welche eine solche Lösung darstellen würde. So sei beispielsweise die verfassungsrechtlich vorgesehene Vertretung der drei Regionen in der Exekutive und die Regel "höchstens ein Staatsrat pro Bezirk" gefährdet. Zudem fördere der Regierungsproporz das Parteiendenken und beeinträchtige das Wohl des Kantons. Der Schwerpunkt der Argumentation lag bei den möglichen Auswirkungen auf das Kollegialsystem. Minderheitsvertretungen in der Regierung würden ihre Kohäsion und Homogenität verunmöglichen und die Entscheidungsfähigkeit begrenzen.<sup>89</sup>

Einmal mehr trat klar zum Vorschein, dass es der Mehrheit um die Beibehaltung des status quo geht, um die Bewahrung erworbener Stellungen und dass die Stunde innovativerer und minderheitsfreundlicherer Systeme wohl noch nicht gekommen ist.

### 3.1.4 Ständeratswahlen

#### 3.1.4.1 Ist-Zustand

Die Ständeräte wählt das Volk nach dem Mehrheitssystem am gleichen Tag wie die Nationalräte. Der ganze Kanton bildet einen Wahlkreis.<sup>90</sup> Werden im ersten Wahlgang nicht beide Ständeräte bestimmt - es bedarf des absoluten Mehrs - erfolgt ein zweiter Wahlgang, bei dem das relative Mehr massgebend ist.<sup>91</sup>

Durch eine parteiinterne Absprache zwischen der CVP/CSP-Oberwallis und der CVP-Unterwallis erhält das Oberwallis

---

<sup>85</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1978, S. 92 und 94ff.

<sup>86</sup> Bull. ordentliche November-Session 1978, S. 94

<sup>87</sup> Vgl. Bull. verlängerte Mai-Session (Juni 1978), S. 38

<sup>88</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1978, S. 94

<sup>89</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1978, S. 95f.; vgl. dazu auch die Stellungnahme von Staatsrat Guy Genoud; verlängerte Mai-Session (Juni 1978), S. 46ff.

<sup>90</sup> Vgl. Art. 85<sup>b1</sup>

<sup>91</sup> Vgl. Art. 85<sup>b1</sup> Abs. 3





ein Ständeratsmandat fest zugeteilt. Die Mehrheitsparteien im Oberwallis haben sich auf einen achtjährigen Turnus geeinigt: Nach Ablauf dieser Amtszeit stellt die andere Partei wieder den Ständerat. Die Parteigremien bestimmen einen Kandidaten oder eine Kandidatin. Die Wählerschaft kann nicht zwischen mehreren Leuten auswählen.

#### 3.1.4.2 Vorschlag

Eine Motion der CVPO-Fraktion<sup>92</sup> wollte ein Wahlsystem einführen, das die Minderheiten berücksichtigt und eine grössere Auswahlmöglichkeit bietet. Es geht den Motionären aber letztlich nicht um politische Minderheiten, sondern um das Oberwallis, das sich sowohl sprachlich und kulturell als auch in den politischen Ansichten vom Unterwallis unterscheidet. Deshalb schlagen sie eine verfassungsmässige Aufteilung der beiden Ständeratssitze auf die beiden Kantonsteile vor, und zwar unter Beibehaltung des Majorzsystems und des einheitlichen Wahlkreises. Damit sollen die Ständeräte auch weiterhin vom ganzen Kanton gewählt werden.

Durch die verfassungsmässige Aufteilung der beiden Mandate würde verankert, was im Kanton schon jetzt Praxis ist; eine Praxis, die auf einer Abmachung beruht, welche nur vom Wohlwollen der Unterwalliser-Mehrheit und damit von der politischen Wetterlage abhängig ist.

Der Handel zwischen den Mehrheitsparteien wäre beendet und vor allem würde die Angst vor einem Oberwalliser Mandatsverlust wegfallen, was zu offeneren und demokratischeren Wahlen führen könnte.

#### 3.1.4.3 Probleme um den zweiten Wahlgang

Ein weiteres Problem stellt der zweite Wahlgang bei Ständerats-<sup>93</sup> und Staatsratswahlen<sup>94</sup> dar. Findet im ersten Wahlgang keine Entscheidung statt, so wird eine Woche später ein zweiter Urnengang durchgeführt. In der November-Session 1983 wurde eine Motion<sup>95</sup> betreffend die Abänderung des Art. 52 Abs. 6 KV vorgestellt. Die Motionäre schlagen vor, dass zwischen der Durchführung des ersten und des zweiten Wahlganges zwei Wochen verstreichen sollen. Im Sinne einer geordneten und demokratischen Wahl ist den folgenden Argumenten der Motionäre zuzustimmen:

- Eine gründliche Vorbereitung des zweiten Wahlganges ist innerhalb einer Woche nicht möglich, vor allem, wenn für den zweiten Wahlgang neue Kandidaten und Kandidatinnen aufgestellt werden.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1982 (Januar/Februar 1983), S. 199ff.

<sup>93</sup> Vgl. Art. 85<sup>b1</sup> Abs. 2 KV

<sup>94</sup> Vgl. Art. 52 Abs. 6 KV

<sup>95</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1983, S. 221ff.

<sup>96</sup> Dies ist gemäss Art. 116 WG möglich.



- Nach der heutigen Regelung werden die Listen mit den Kandidaten und den Kandidatinnen bis Dienstag hinterlegt. Das Stimmmaterial gelangt dann an die Gemeinden, welche es der Wählerschaft zustellen. Somit ist eine vorzeitige Stimmabgabe, die nach Wahlgesetz<sup>97</sup> bereits ab Mittwoch erfolgen könnte, zeitlich gar nicht möglich. Eine zweiwöchige Frist zwischen beiden Wahlgängen könnte dieses Problem beseitigen.
- Ein weiterer Schwachpunkt der geltenden Ordnung ist die briefliche Stimmabgabe. Das dazu erforderliche Gesuch muss zehn Tage vor einem Wahlsonntag gestellt werden. Der Stimmende und die Stimmende müssten es also für einen eventuellen zweiten Wahlgang schon vor Durchführung des ersten abgeben. Diese Lösung ist unbefriedigend.

Aus diesen Gründen müssten die Art. 52 Abs. 6 und Art. 85<sup>b1</sup> Abs. 2 KV im dem Sinne geändert werden, dass der zweite Wahlgang erst zwei Wochen nach dem ersten stattfinden darf.

---

<sup>97</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 1 WG



### 3.2 Die Gesetzesinitiative

Seit 1960 wurden im Kanton Wallis sieben Gesetzesinitiativen eingereicht.<sup>1</sup> Keine davon scheint unmittelbar erfolgreich gewesen zu sein. Sie wurden entweder zurückgezogen oder in der Volksabstimmung verworfen. Von einer Initiativenflut auf kantonaler Ebene kann jedenfalls im Wallis keine Rede sein. 8'000 Stimmberechtigte haben nach der geltenden Kantonsverfassung die Möglichkeit auf dem Initiativweg den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Gesetzes zu verlangen.<sup>2</sup> Die Initianten können auch einen ausgearbeiteten Entwurf vorlegen.<sup>3</sup>

Abgeändert oder aufgehoben werden dürfen indessen nur Gesetzeswerke, die seit wenigstens seit vier Jahren in Kraft stehen.<sup>4</sup> Eine solche Bestimmung "paraît nécessaire pour faire l'expérience de la valeur d'une loi. Souvent, au début, une loi nouvelle paraît mauvaise ... et au bout d'un certain temps on s'aperçoit qu'elle est bonne, qu'elle produits de bons effets. La commission ne voudrait pas que, sans avoir fait l'expérience d'une loi, le peuple puisse dans un moment d'entraînement détruire ce qui a été considéré comme un progrès ...".<sup>5</sup> Es schimmert hier wohl ein Misstrauen durch gegenüber dem neuen und damit unbekannten Institut der Gesetzesinitiative. In Revisionsentwurf von 1986 wurde auf eine solche Wartefrist verzichtet.

Als weitere Einschränkung des Initiativrechts erscheint Art. 34. Dieser bestimmt, dass der Grosse Rat dem Volke gleichzeitig neue Einnahmequellen zu Vorschlag bringen wird, "wenn ein Initiativbegehren neue Staatsausgaben zur Folge hat, welche durch die gewöhnlichen Einnahmen nicht gedeckt werden können, oder wenn durch dasselbe bestehende Staatseinnahmen unterdrückt werden...". Er bezweckt "den geordneten Gang unserer Finanzen zu schützen und das Volk vor etwelcher Unberechtigung zu bewahren...".<sup>6</sup> Man könnte sich Situationen vorstellen, in denen "Ausgaben gestimmt werden, nicht aber deren Deckung." Der Redner in dieser Session vom Februar 1906 ist sich bewusst, "dass in diesem Artikel eine starke Beschränkung der Initiative liegt, aber schliesslich ist jedes Gesetz eine Beschränkung und unser Volk hat gesunden Sinn genug, um zu begreifen, dass man mit den Ausgaben auch die notwendigen Einnahmen stimmen muss. Sei man mit demselben aufrichtig und sage man ihm nicht, der Staat soll und wird diess oder jenes zahlen, ohne ihm zugleich zu sagen, dass das Geld endgültig doch aus seiner

---

<sup>1</sup> Vgl. Statistiken des ständigen Büros des Grossen Rates

<sup>2</sup> Vgl. Art. 31 KV

<sup>3</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 1 lit. b KV

<sup>4</sup> Vgl. Art. 31 Abs. 1 lit. a KV

<sup>5</sup> Bull. verlängerte November-Session 1905 (Februar 1906), S. 201

<sup>6</sup> Bull. verlängerte November-Session 1905 (Februar 1906), S. 206



Tasche fliessen müsse ..."-<sup>7</sup> Dieses Argument schien auch 80 Jahre später noch schlagkräftig genug zu sein. Anlässlich der Diskussionen über die Abänderung der Kantonsverfassung waren die Kommissionen und in der Folge der Grosse Rat, im Gegensatz zum Staatsrat, für Beibehaltung des Art. 34 KV.<sup>8</sup> Eine Erleichterung war insofern vorgesehen, als es sich nur noch um eine "Kann-Vorschrift" handeln sollte.

Was ist in der Kantonsverfassung sonst noch über die Gesetzesinitiative zu erfahren?

Das Begehren muss, wie bereits erwähnt, von 8'000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Diese Zahl hatte man 1973, nach Annahme des Stimm- und Wahlrechts für Frauen, verdoppelt. Wird die Initiative in Form der allgemeinen Anregung gestellt und ist der Grosse Rat mit demselben einverstanden, so hat er einen Gesetzesentwurf im Sinne der Initianten auszuarbeiten und das neue oder abgeänderte Gesetz dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. Stimmt der Grosse Rat dagegen dem Begehren nicht zu, so ist dasselbe dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.<sup>9</sup>

Wird das Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt und stimmt der Grosse Rat demselben zu, so ist der Entwurf in dieser Fassung dem Volke zur Abstimmung zu unterbreiten. Im Falle der Nichtzustimmung kann der Grosse Rat einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder dem Volke kurzweg die Verwerfung des Vorschlags beantragen.<sup>10</sup>

Darüber hinaus enthält die Kantonsverfassung keine näheren Angaben zur Gesetzesinitiative. Über formelle Anforderungen an das Volksbegehren (z.B. Einheit der Materie) schweigt sie sich aus. Es fehlt ebenso der Hinweis auf eine obligatorische Rückzugsklausel. Das Vorgehen bei einer rechtlich zweifelhaften Initiative wird nicht beschrieben. Ungeklärt ist auch, wie lange sich die Initianten gedulden müssen, bis ihre Initiative vor das Volk kommt.<sup>11</sup> Das Verfahren bei einer Mehrfachabstimmung wird aus der Verfassung nicht ersichtlich. Sie enthält einzig den Hinweis, dass der Gegenentwurf oder der Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren vorzulegen sei.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Bull. verlängerte November-Session 1905 (Februar 1906), S. 206

<sup>8</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985), S. 49 und 19; ordentliche November-Session 1985, S. 560

<sup>9</sup> Vgl. Art. 32 Abs. 1 und 2 KV

<sup>10</sup> Vgl. Art. 33 Abs. 1

<sup>11</sup> Vgl. Reglement des Grossen Rates Art. 67: Danach muss eine Initiative spätestens drei Jahre nach Einreichung durch das Parlament behandelt werden.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 33 Abs. 2 KV





Sodann finden sich keine Vorschriften über das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund und über die amtlichen Erläuterungen zu den Vorlagen.

Nach dem Revisionsentwurf hätte eine gültige Volksinitiative von 4'000 Stimmberechtigten unterschrieben sein müssen. Im Vergleich zu Solothurn mit 3'000<sup>13</sup> und Basel-Landschaft mit 1'500<sup>14</sup> ist diese Zahl unserer Meinung nach immer noch zu hoch. Damit z.B. im Oberwallis eine Volksinitiative zustandekommt, müssen 30% aller stimmberechtigten Oberwalliser und Oberwalliserinnen unterschreiben.<sup>15</sup>

Wer sollte z.B. die inhaltliche Zulässigkeit einer Initiative prüfen?

Art. 34 Abs. 1 RE-KV sah für diese Aufgabe den Grossen Rat vor. Wäre aber das unpolitische Verwaltungsgericht nicht die kompetentere Instanz?<sup>16</sup> Es könnte zudem eine unentgeltliche und unverbindliche, jedoch obligatorische Vorprüfung der Initiative durch eine kantonale Stelle vorgesehen werden.<sup>17</sup>

Die Aufgabe des Bundes bei den politischen Rechten in den Kantonen beschränkt sich auf eine Justizfunktion. In einigen Bereichen des Initiativrechts (und des Finanzreferendums) sind aber die kantonalen Rechte durch das subsidiäre richterliche Bundesrecht in den Hintergrund gedrängt worden, so dass man heute von einem Stück gemeineidgenössischem Staatsrecht sprechen muss.<sup>18</sup> Diese Entwicklung ist für Bund und Kantone problematisch. Dass es soweit gekommen ist, liegt nach A. Kölz an der "teilweisen geringen Qualität der kantonalen Gesetzgebung. Zahlreiche kantonale Erlasse, welche das Initiativrecht ordnen sind mangel- und lückenhaft; wichtige Fragen werden gar nicht oder nur unvollkommen geregelt."<sup>19</sup> Allerdings sollte sich auch die Wissenschaft vermehrt der kantonalen Rechtsetzungsprobleme annehmen....<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 3 KV-SO

<sup>14</sup> Vgl. Art. 28 Abs. 1 KV-BL

<sup>15</sup> Vgl. Bull. verlängerte Mai-Session (Juni 1979), S. 320

<sup>16</sup> Vgl. A. Kölz, Gesetzesinitiative, S. 46

<sup>17</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 2 KV-SO

<sup>18</sup> Vgl. A. Kölz, Gesetzesinitiative, S. 47

<sup>19</sup> A. Kölz, Gesetzesinitiative, S. 47

<sup>20</sup> Vgl. A. Kölz, Gesetzesinitiative, S. 47



### 3.3 Obligatorisches oder fakultatives Gesetzesreferendum?

1953 und 1973 sprach sich das Volk für die Beibehaltung des obligatorischen Gesetzesreferendums aus. Dieses sei demokratischer, weil das Volk automatisch das entscheidende letzte Wort habe. Das Parlament legiferiere mit grösserer Zurückhaltung. Man könne von einem "Sicherheitsvetil für die Gesetzgebung" sprechen.<sup>21</sup> Ausserdem konstituiere es "compte tenu du rapport des forces politiques en Valais,... malgré tout une garantie pour les minorités."<sup>22</sup>

Andererseits gab und gibt es gewichtige Argumente für die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums:

Der Stimmbürger muss über weniger, dafür aber brisantere und damit anregendere Vorlagen befinden, was eine höhere Stimmbeteiligung zur Folge hat. Der Opposition würde sich ein weiteres Betätigungsfeld eröffnen, woraus eine Belebung der politischen Landschaft resultieren könnte. Ein fakultatives Referendum dürfte ohne schlechtes Gewissen auf weitere Gegenstände, wie Planungsentscheide, Grundsatzabstimmungen und Verwaltungsakte ausgedehnt werden. In der gegenwärtigen Situation fällt es den Behörden schwer Schwachstellen eines sonst guten Gesetzes zu beheben: Die Prozedur ist langwierig und der Erfolg unsicher. Das fakultative Referendum würde es hingegen erlauben, kleinere Revisionen rasch und unkompliziert auszuführen. Neue Gesetze könnten zudem alle wichtigen Bestimmungen bereits enthalten und es müsste weniger delegiert werden.

Die Ausgestaltung des fakultativen Gesetzesreferendums muss gründlich überlegt werden, denn das Volk darf nicht in seinen Rechten eingeschränkt und in wichtigen Angelegenheiten übergangen werden. Die benötigte Unterschriftenzahl sollte sehr tief gehalten werden, und einer kleinen Zahl Grossräte müsste es möglich sein, eine Volksabstimmung auszulösen. Dieses Recht könnte eventuell auch einer bestimmten Anzahl Gemeinden eingeräumt werden. Nur durch eine derartige Ausgestaltung wird das fakultative Gesetzesreferendum zu einem wirksamen Instrument politischer Kontrolle.

---

<sup>21</sup> Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/ Februar 1985), Bericht der Kommission, S. 47

<sup>22</sup> Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/ Februar 1985), S. 184



### 3.4 Das Finanzreferendum

#### 3.4.1 Wozu ein Finanzreferendum?

Das Finanzreferendum ist eine Form des Verwaltungsreferendums. Sein verfassungspolitische Zweck besteht darin, den Bürgern und Bürgerinnen bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern.<sup>23</sup> Durch dieses Referendum soll aber vor allem auch die direkte Demokratie in dem Sinne in die Verwaltung hineingetragen werden, "dass wichtige administrative Vorhaben der Zustimmung des Volkes bedürfen, wobei in Ermangelung eines besseren und zugleich praktikablen Kriterium als Gradmesser der Wichtigkeit auf das formale Merkmal der Ausgabenhöhe abgestellt wird. Dem Stimmbürger geht es nicht nur um die Ausgabe, sondern auch um die Sache selbst, die Aufgabe."<sup>24</sup>

#### 3.4.2 Die "Ausgabe" als Gegenstand des Finanzreferendums

Nach der klassischen Lehre werden die staatlichen Vermögenswerte in Finanz- und in Verwaltungsvermögen eingeteilt.<sup>25</sup>

Unter das Finanzvermögen fallen Sachen, die nur mittelbar, nämlich durch ihren Kapital- oder Ertragswert, öffentlichen Zwecken dienen, wie z.B. Bargeld, Bankguthaben, Wertpapiere, Liegenschaften...<sup>26</sup>

Ihre Veräusserung - im Rahmen des Privatrechts - zieht keine Nachteil für die öffentlichen Aufgaben nach sich.<sup>27</sup>

Im Verwaltungsvermögen findet man die Sachen, die dem Gemeinwesen durch ihren Gebrauchswert dienen. Es stellt die unmittelbare Grundlage für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben dar. Unter diese Kategorie fallen Schulhäuser, Gefängnisse, Verwaltungsgebäude... . Einen Sonderfall bilden hier die Sachen im Gemeingebrauch. Diese dürfen auf Grund eines besonderen rechtsgestaltenden Verwaltungsaktes innerhalb bestimmter Grenzen von jederman benützt werden.<sup>28</sup>

Nicht jeder Kassenausgang ist eine Ausgabe.<sup>29</sup> Von einer Ausgabe im Sinne des Finanzreferendums kann man dann sprechen, wenn Mittel, die der Kanton aufgebracht hat, ausgegeben werden ohne dass dadurch eine realisierbarer Gegenwert entsteht: Realisierbares staatliches Finanzver-

---

<sup>23</sup> Vgl. BGE 112 Ia 226 E.2a

<sup>24</sup> W. Haller, Finanzreferendum, S. 483

<sup>25</sup> Vgl. BGE 112 Ia 226 E. 2a

<sup>26</sup> Vgl. W. Haller, Finanzreferendum, S. 483

<sup>27</sup> Vgl. W. Haller, Finanzreferendum, S. 483

<sup>28</sup> Vgl. W. Haller, Finanzreferendum, S. 484

<sup>29</sup> Vgl. A. Auer, S. 164



mögen wird, mit andern Worten, in nicht mehr realisierbares Verwaltungsvermögen umgewandelt.<sup>30</sup> Nicht referendumspflichtig sind Anlagen.<sup>31</sup> Eine solche ist gegeben, wenn einer staatlichen Aufwendung ein frei realisierbarer Wert gegenübersteht. Das erzielte Resultat ist nicht von Rechts wegen zu einer Verwendung bestimmt, welche, wie diejenige zu Verwaltungszwecken, seine wirtschaftliche Veräusserung ausschliesst. Das Vermögen soll vielmehr in eine wirtschaftliche Form gebracht werden, um den Wert zu erhalten und einen angemessenen Ertrag zu sichern.<sup>32</sup> Das kann der Staat tun, indem er z.B. mit Geld Obligationen kauft. Ob nun eine Ausgabe oder eine Anlage vorliegt, entscheidet sich daran, was für Interessen der Staat verfolgt: Sind diese rein finanzieller Natur, so handelt es sich um eine Anlage. Nimmt aber das Gemeinwesen in erster Linie öffentliche Sachinteressen wahr, so liegt eine Ausgabe vor. Die gleiche Frage kann sich auch bei einem Darlehen stellen.<sup>33</sup> Als Ausgabe im Sinne des Finanzreferendums gilt ebenso die Zuwendung von Mitteln an einen Fonds.<sup>34</sup>

### 3.4.3 Die Ausgestaltung des Finanzreferendums

Die Kantone sind nach Bundesrecht nicht verpflichtet, dem Volk bei der Bewilligung von Staatsausgaben oder -anleihen ein politisches Mitspracherecht zu gewähren.<sup>35</sup> Als Instrument des kantonalen Rechts wird das Finanzreferendum, was Umfang und Ausgestaltung betrifft, von der Kantonsverfassung definiert. Das Bundesgericht hat zwar verschiedene Begriffsbestimmungen vorgenommen und Prinzipien entwickelt; sie entfliessen aber nicht unmittelbar dem Bundesrecht und sind deshalb für die Kantone nicht ipso facto verbindlich.<sup>36</sup> Vielmehr soll von ihnen abgewichen werden, wo sich bei Auslegung des kantonalen Rechts oder auf Grund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis des kantonalen Gesetzgebers eine andere Betrachtungsweise aufdrängt.<sup>37</sup> Das Bundesgericht wacht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger und der Bürgerin durch die kantonale Verfassung zugesicherte Mitwirkung. Ist aber das Finanzreferendum im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen, so muss es sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen

---

<sup>30</sup> Vgl. W. Haller, Finanzreferendum, S. 484

<sup>31</sup> Vgl. A. Hungerbühler, S. 333f.

<sup>32</sup> Vgl. BGE 112 Ia 227

<sup>33</sup> Vgl. A. Hungerbühler, S. 334

<sup>34</sup> Vgl. A. Hungerbühler, S. 334

<sup>35</sup> Vgl. BGE 102 Ia 461

<sup>36</sup> Vgl. A. Auer, S. 160

<sup>37</sup> Vgl. BGE 102 Ia 459/ 460





Funktion, gehandhabt und darf nicht durch die kantonale Gesetzgebung und Praxis seiner Substanz entleert werden.<sup>38</sup>

#### 3.4.4 Die bundesgerichtliche Rechtssprechung zum Walliser Finanzreferendum

Nach der Rechtssprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden und damit nicht referendumpflichtig, "wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Aufgabe ferner, wenn anzunehmen ist, das Stimmvolk habe mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das 'ob' weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das 'wie' wichtig genug sei, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht ist eine 'neue' Ausgabe anzunehmen."<sup>39</sup>

Von dieser bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf dort abgewichen werden, wo sich bei Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis des kantonalen Gesetzgebers eine andere Betrachtungsweise aufdrängt.<sup>40</sup> Nach Art. 30 Ziff. 4 KV unterliegt der Volksabstimmung "jeder Beschluss des Grossen Rates, welcher eine ausserordentliche Ausgabe zur Folge hat, die ein Prozent der auf die nächsthöhere Million aufgerundete Brutto-Ausgabe der Finanzrechnung des verflossenen Rechnungsjahres übersteigt, wenn diese Ausgabe aus dem Ertrage der gewöhnlichen Einnahmen nicht gedeckt werden kann." Entspricht nun der Begriff der "ausserordentlichen Ausgabe" der bundesgerichtlichen Definition der "neuen Ausgabe"?

Die Bezeichnung "ausserordentliche Ausgabe" ist an und für sich unklar.<sup>41</sup> Das Bundesgericht sieht aber eine feststehende und unangefochtene Rechtsauffassung und Praxis des Walliser Gesetzgebers. Danach ist "ausserordentliche Ausgabe" enger zu fassen als "neue Ausgabe".<sup>42</sup> Stimmt das Volk einer durch das Gesetz umschriebenen Aufgabe zu, so akzeptiert es gleichzeitig stillschweigend die erforderlichen Ausgaben. Dadurch kann ein Projekt der Volksabstimmung entzogen werden, auch wenn darüber noch grundsätzlich

---

<sup>38</sup> Vgl. BGE 112 Ia 52

<sup>39</sup> BGE 112 Ia 51 E. 4a, mit Hinweisen

<sup>40</sup> Vgl. BGE 112 Ia 52

<sup>41</sup> Vgl. A. Auer, S. 171f.

<sup>42</sup> Vgl. BGE 99 Ia 112



oder im Hinblick auf die Modalitäten diskutiert werden könnte. Ausgaben solcher Art sind ordentlich und nicht referendumspflichtig und es spielt keine Rolle, ob sie durch die gewöhnlichen Einnahmen gedeckt werden.<sup>43</sup> "Ausserordentlich" meint letzten Endes das Fehlen jeglicher gesetzlichen Grundlage. Durch diese Praxis werden z.B. alle Ausgaben, die für Strassenbau und -unterhalt getätigt werden, dem Finanzreferendum entzogen.<sup>44</sup> Nach dem Bundesgericht darf nicht zu weit gegangen werden "dans la voie tracée par cette jurisprudence particulière et favorable aux autorités, sans quoi le référendum financier finirait par être vidé de sa substance..."<sup>45</sup> Man könne sich aber an die entwickelten Prinzipien halten, "quitte à les appliquer avec une certaine retenue."<sup>46</sup> Nach A. Auer besteht die Gefahr, dass diese Rechtssprechung zur Bedeutungslosigkeit des Finanzreferendums führt, "dans la mesure où elle concerne précisément les domaines les plus 'privilegiés' de l'application de celui-ci, comme les crédits pour travaux routiers ou les subsides à certains établissements publics."<sup>47</sup>

#### 3.4.5 Ein Beispiel - der Bau eines Verwaltungsgebäudes in Brig-Glis

Seit 1962 bemühte sich der Staatsrat, passende Räume für den Polizeiposten in Brig zu finden.<sup>48</sup> Ein Neubau konnte vorläufig nicht verwirklicht werden, weil das geeignete Bauland fehlte. Der Staatsrat entschied sich später für den Bau eines Gebäudes, in dem neben der Kantonspolizei in dem neben der Kantonspolizei auch das Amt für Strassen- und Brückenbau, das kantonale Forstinspektorat, das Amt für Strassenbau, sowie ein Untersuchungsgefängnis untergebracht werden sollten. Den Grundsatzentscheid fällte die Regierung am 17. Oktober 1979. Die Kosten für den Bau wurden wie folgt vorangeschlagt:

---

<sup>43</sup> Vgl. BGE 99 Ia 212. Danach liegt eine ordentliche Ausgabe vor, "lorsque le peuple en approuvant la tâche définie par la loi, a implicitement approuvé la dépense que son exécution doit entraîner, quand bien même le projet ainsi soustrait au vote populaire pourrait encore être discuté dans son principe ou dans ses modalités."

<sup>44</sup> Vgl. A. Auer, S. 172

<sup>45</sup> BGE 99 Ia 212f.

<sup>46</sup> BGE Ia 213

<sup>47</sup> A. Auer, S. 172

<sup>48</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1980, (Januar/Februar 1981), S. 122ff.



1. Bundesanteil:	
a) Land	Fr. 429'650.-
b) Gebäude	<u>2'893'050.-</u>
Total	Fr. 3'322'700.-
2. Kantonsanteil:	
a) Land	Fr. 622'350.-
b) Gebäude	<u>7'318'950.-</u>
Total	Fr. 7'941'300.-

Nach Art. 1 des Dekretsentwurfes wird dem Staatsrat ein Kredit von Fr. 7'950'000.- für den Bau eines Verwaltungsgebäudes in Brig-Glis zur Verfügung gestellt.<sup>49</sup> Das Dekret steht in der Finanzkompetenz des Grossen Rates und unterliegt nicht der Volksabstimmung.<sup>50</sup> In der Ratsversammlung über Art. 5 des Dekretes zitiert der Abgeordnete C. Kalbfuss den Art. 30 Ziff. 4 KV.<sup>51</sup> Seiner Meinung nach liegt eine ausserordentliche Ausgabe vor, da sie in keinem Gesetz vorgesehen ist. Die Grenze sei bei 8 Millionen, "puisque le dernier exercice écoulé est a 787 mios, donc 1% de 787 mios représente 7,870 mios, arrondis au mio supérieur, ça fait 8 mios. Le devis présenté est de 7,950 mios, mais avec une clause d'indexation. Cette indexation est basée sur le 1<sup>er</sup> octobre 1980. Donc, l'indexation actuelle nous fait déjà franchir la limite du 8 mios. L'on sait que c'est un projet qui va s'étaler sur plusieurs années. Ce qui fait que, de toute façon, nous serons au-delà des 8 mios..."<sup>52</sup> Das Dekret müsse deshalb vor das Volk.

Nach Staatsrat B. Comby<sup>53</sup> ist dieses jedoch verfassungsmässig. Der Voranschlag des Budgets 1981 überschreite 900 Millionen; ein Prozent davon seien 9 Millionen. Die Abrechnung für das Jahr 1980 werde man bald erhalten, und er könne versichern, dass die Zahl wahrscheinlich höher als bei 800 Millionen Franken liegen werde.

---

<sup>49</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1980 (Januar/Februar 1981), S. 125

<sup>50</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1980 (Januar/Februar 1981), S. 125

<sup>51</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1980 (Januar/Februar 1981), S. 135

<sup>52</sup> Bull. verlängerte November-Session 1980 (Januar/Februar 1981), S. 135

<sup>53</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1980 (Januar/Februar 1981), S. 136



C. Kalbfuss weist darauf hin, dass die Verfassung vom verflossenen Rechnungsjahr spreche. Da aber die Rechnung von 1980 noch nicht bekannt sei, müsse auf das Ergebnis von 1979 zurückgegriffen werden.<sup>54</sup>

Staatsrat B. Comby beharrt aber auf seinem Standpunkt. Der Vorschlag von C. Kalbfuss wird mit 83 gegen 7 Stimmen verworfen. In der Mai-Session 1981 findet die zweite Lesung über das Dekret statt.<sup>55</sup>

Inzwischen ist die Finanzrechnung für das Jahr 1980 veröffentlicht worden. Die Brutto-Ausgaben betragen Fr. 795'623'878.-. Der Berichterstatter der Grossrats-Kommission hält die Verfassungsmässigkeit des Dekrets weiterhin für gewährleistet. "Um aber diesbezüglich zusätzliche Reserven zu haben, sollen am Projekt Einsparungen von insgesamt Fr. 130'000.- vorgenommen werden. Damit beläuft sich die beantragte Kreditsumme auf Fr. 7'820'000.-." Die Art. 1 und 6 des Dekretes sollen abgeändert werden. Der benötigte Kredit wird auf Fr. 7'820'000.- zurückgestutzt.

Während der Eintretens-Debatte möchte ein Abgeordneter wissen, wo man die Fr. 130'000.- einzusparen gedenke und ob es sich nicht nur um einen Kunstgriff handle, um den Betrag herunterzudrücken. Der Kommissions-Präsident erklärt, das Geld werde man bei den Wohnungen einsparen. Diese Reduktion sei vorgenommen worden, um sicher zu sein, dass man nicht gegen die Verfassung verstosse. Während der Diskussion über Art. 5 des Dekretes weist der Abgeordnete C. Kalbfuss darauf hin, dass die Staatsausgaben, entgegen den Beteuerungen von Staatsrat B. Comby, weniger als 800 Millionen betragen: "En fait, elles se situent même à un niveau inférieur si l'on tient compte des dépenses réelles ... En effet, l'article 30 chiffre 4 de notre Constitution fixe la limite à 1%, arrondi au mio supérieur de la dépense brute ... J'ai sais bien, on l'a dit franchement, c'est pout tâcher de rester dans la constitutionalité qu'on raboté 130'000 francs, sans savoir bien exactement où on va les prendre. Mais, en fait, même avec cette réduction de 130'000 francs, nous aurons une dépense de 7'820'000 francs, indexée à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1980. Alors on a dit, que l'on ne connaissait pas encore l'indice du coût de la construction de Zurich qui n'est calculé que tous les 6 mois, mais il n'y a pas besoin d'être grand clerc pour savoir - il suffit de regarder l'évolution des prix de la construction dans le Haut-Valais: 10% en 6 mois de hausse des prix de la construction) - que l'on dépasse incontestablement, ne serait-ce qu'avec une hausse de 35 depuis lors, la limite de 8 mios fixée par la Constitution ..." Das Projekt müsse deshalb dem Volk vorgelegt werden.

In seiner Antwort betont Staatsrat B. Comby<sup>56</sup>, dass die Verfassung respektiert werde und zwar "dans le sens qu'il s'agit de 1% des dépenses totales de l'Etat, en prenant en considération l'exercice écoulé, donc en l'occurrence

---

<sup>54</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1980 (Januar/Februar 1981), S. 136

<sup>55</sup> Vgl. Bull. ordentliche Mai-Session 1981, S. 12ff.

<sup>56</sup> Bull. ordentliche Mai-Session 1981, S. 18f.





l'exercice 1980. Comme on l'a dit, 1% représente environ 7'950'00 francs arrondis au mio supérieur, soit 8 mios. Par mesure de prudence, nous avons demandé soit à l'architecte cantonal, soit au commandant de la police cantonale d'introduire une modification, de faire des économies en diminuant ce montant de 7'950'000 francs, prévu lors des premiers débats. Ce chiffre a été ramené à 7'820'000 francs. Donc, la marge existe. D'autre part, je tiens à dire, en ce qui concerne l'indexation, que l'indexation prise en considération est celle de l'indice de Zurich. Durant les six mois de l'année 1980 jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre, soit d'avril à octobre, il y a eu une augmentation de l'ordre de 1,8%. Donc, si l'on prend en considération les derniers trois mois de l'année 1980, cela représente 0,9%. Nous pourrions l'arrondir à 1%. Même avec 1% den 7'820'000 francs, soit 78'200 francs, nous respectons absolument la Constitution... ." Der Vorschlag den Abgeordneten C. Kalbfuss wird abgelehnt, das Dekret über den Bau eines Verwaltungsgebäudes in Brig-Glis in zweiter Lesung angenommen.

In der Staatsrechnung 1984 werden die Gesamtkosten plötzlich mit Fr. 8'842'700.- veranschlagt.<sup>57</sup>

1985 wird der Bau eingeweiht.

In der Mai-Session 1987 verlangt die Geschäftsprüfungskommission, "gestützt auf die Begründetheit und die Bedeutung der während des Jahres 1986 durch das Finanzinspektorat aufgeworfenen Probleme... , dass der Staatsrat ihr seine schriftliche Stellungnahme zu diesen Problemen unterbreitet, damit der Grosse Rat über folgende Punkte informiert werden kann: ... Kreditüberschreitungen beim Bau gewisser Gebäude, wie zum Beispiel: Kantonspolizei Brig..."<sup>58</sup>

Das aufgeführte Beispiel zeigt zunächst, dass die in Art. 30 KV vorgesehene Prozentsatz-Lösung einige gewichtige Nachteile aufweist. So ist der massgebende Betrag nicht ohne weiteres feststellbar. Ja, man stützt sich sogar auf unsichere Prognosen. Verfassungsbestimmungen sollten aber eindeutig und ohne weiteres verständlich sein.

Sodann kann der Grosse Rat heute über "ausserordentliche" Beträge bis zu ungefähr 10 Millionen Franken beschliessen, ohne dass eine Zustimmung des Volkes nötig ist. Im Vergleich zu anderen Kantonen handelt es sich um einen sehr hohen Betrag. Zudem ist der Begriff "ausserordentliche Ausgabe" enger zu fassen als "neue Ausgaben". Des weiteren lässt sich der Verfassung nicht entnehmen, wie bei jährlich wiederkehrenden Ausgaben zu verfahren ist. Die Praxis und Rechtssprechung zum Walliser Finanzreferendum mag vor Jahren berechtigt gewesen sein. Man suchte damals eine schnelle wirtschaftliche Entwicklung. Der Bau von Strassen präsentierte sich als Mittel dazu. In dieser Frage konnte von einem stillschweigenden Konsens zwischen Bevölkerung und Regierung bzw. Parlament ausgegangen werden. Die Behörden schufen sich einen weiten Handlungsspielraum. Diese Mentalität scheint aber mit der Zeit auch

<sup>57</sup> Vgl. Staatsrechnung 1984, S. 90

<sup>58</sup> Bull. ordentliche Mai-Session 1987, S. 61



auf andere Bereiche der Staatstätigkeit übergegriffen zu haben.

Gewiss hat das obligatorische Gesetzesreferendum zu dieser Entwicklung beigetragen. Der Stimmbürger und die Stimmbürgerin müssen sich im Laufe eines Jahres zahlreichen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Vorlagen stellen. Die Stimmbeteiligung beträgt nur ausnahmsweise mehr als 30%. Dass in einer solchen Situation jede Möglichkeit genutzt wird, um ein Dekret im Grossen Rat abschliessend und ausführungsfähig zu behandeln, ist keineswegs erstaunlich. Bedauerlich ist aber diese Tatsache darum, weil es bei den Dekreten oft um Finanzierungsbeschlüsse grosser Projekte geht. Das Walliser Stimmvolk hat seit zehn Jahren über keinen derartigen Kredit mehr beschliessen können. Wie es dazu kommt, mag das angeführte Beispiel gezeigt haben.

Die neuere gesellschaftliche Entwicklung lässt auch für das Wallis vermuten, dass der oben erwähnte Konsens zumindest im Schwinden begriffen ist. Ein weiterer Ausbau des Strassennetzes etwa, ist in grossen Bevölkerungskreisen unerwünscht. Auch andere Grossprojekte wie Hydro-Rhône, werden nicht mehr einhellig beklatscht. Es ist deshalb mehr als wünschenswert, dass sich der Kanton ein griffigeres Finanzreferendum schenkt, wenn nicht sogar ein allgemeines Verwaltungsreferendum.

#### 3.4.6 Das Finanzreferendum in den Verfassungen von Solothurn und Basel-Landschaft

Als Kontrast zum Walliser Finanzreferendum sei noch ein kurzer Hinweis auf die Ausgestaltung dieses Instrumentes in den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft erlaubt. Alle drei Kantone weisen eine ähnliche Bevölkerungszahl auf.<sup>59</sup>

Art. 35 Abs. 1 lit. e KV-SO unterstellt Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Millionen Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Franken der obligatorischen Volksabstimmung.

Nach Art. 36 Abs. 1 lit. a werden Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Million Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100'000 Franken auf Begehren von 1'500 Stimmberechtigten oder fünf Einwohnergemeinden der Volksabstimmung unterbreitet. Art. 31 Abs. 1 lit. b der KV-BL bestimmt, dass Beschlüsse des Landrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 500'000 Franken oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50'000 Franken auf Begehren von mehr als 1'500 Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterbreitet werden.

---

<sup>59</sup> Vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1983, S. 13:  
Basel-Landschaft 219'822  
Wallis 218'707  
Solothurn 218'102



#### 4. Vorschläge zum Ausbau der Volksrechte

Folgende Rechte und Einrichtungen könnten Gegenstand einer Verfassungsreform werden:

- Die Volksmotion<sup>60</sup>
- Ein aufgewertetes Petitionsrecht<sup>61</sup>
- Eine Ombudsstelle<sup>62</sup>
- Ein Verwaltungsreferendum<sup>63</sup>
- Ein Parteienartikel<sup>64</sup>
- Das Recht auf Abberufung von Gross- und Staatsrat durch das Volk<sup>65</sup>
- Das Recht einer gewissen Anzahl Stimmberechtigter und Gemeinden, die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene zu begehren<sup>66</sup>
- Das Recht zur Stellungnahme bei Verfassungs- und Gesetzgebungsverfahren für jeden Bürger und jede Bürgerin<sup>67</sup>

Wir behandeln im Rahmen dieser Arbeit die vier erstgenannten Vorschläge einzeln und eingehender; die restlichen sind als blosser Anregung gedacht.

---

<sup>60</sup> S. 60ff.

<sup>61</sup> S. 62f.

<sup>62</sup> S. 63ff.

<sup>63</sup> S. 67ff.

<sup>64</sup> Vgl. Art. 38 KV-SO; Art. 35 KV-BL

<sup>65</sup> Vgl. Art. 28 KV-SO

<sup>66</sup> Vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. d KV-SO

<sup>67</sup> Vgl. Art. 39 KV-SO; Art. 43 KV-BL



#### 4.1. Die Volksmotion

##### 4.1.1. Allgemeines

Die Volksmotion würde nach R. Blum "die bisherigen konstruktiven Teilnahmemöglichkeiten des Volkes sinnvoll ergänzen."<sup>68</sup>

Sein Vorschlag<sup>69</sup>: 100 Stimmberechtigte oder eine Gemeinde (auf Beschluss des obersten Organs) haben die Möglichkeit, eine Motion einzureichen. Die Motion könnte sich auf dieselben Gebiete beziehen wie die parlamentarische Motion. Für den Regierungsrat wäre sie bei Überweisung durch den Landrat (Grossrat) erheblich. E. Gruner hatte 1968 ähnliches auf Bundesebene vorgeschlagen: "5'000 Bürger sollten durch ihre Unterschrift die Anregung zu einem Gesetz oder einem Gesetzesvorschlag einbringen können. Er müsste für den Bundesrat eine ähnlich verpflichtende Wirkung haben wie eine von beiden Räten gebilligte Motion."<sup>70</sup>

In der Juni-Session 1981 hat die CVP-Oberwallis in einer Motion<sup>71</sup> unter anderem die Volksmotion mit nichtzwingendem Charakter befürwortet. Auf diese Neuerungsmöglichkeit wurde in der Behandlung der Motion jedoch nicht eingegangen.

##### 4.1.1 Vor- und Nachteile<sup>72</sup>

Was spricht für die Einführung der Volksmotion und was dagegen?

Durch die Volksmotion eröffnet sich die Möglichkeit, auf diejenigen Staatsakte Einfluss zunehmen, die sich sowohl der Initiative als auch dem Referendum entziehen.

Der Grosse Rat wäre gezwungen, sich mit Sachgebieten zu beschäftigen, die bis-jetzt vernachlässigt oder gar nie zur Sprache gekommen sind.

Kleine Gruppen könnten ihre Anliegen auch auf diesem Weg zum Ausdruck bringen. Zahlreiche Gemeinden schicken aus ihren Reihen keinen Vertreter in den Grossen Rat. Die Möglichkeit, das Kantonsparlament auf ihre Probleme aufmerksam zu machen, ist ihnen somit relativ erschwert. Die Volksmotion in ihrer Ausprägung als "Gemeindemotion" bietet den Gemeinden die Gelegenheit, ihre Anliegen unmittelbar vorzubringen.

---

<sup>68</sup> Recht und Politik, Bd. 3, 7.: Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 19

<sup>69</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 7.: Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 19

<sup>70</sup> E. Gruner, S. 69

<sup>71</sup> Vgl. Bull. verlängerte Mai-Session, (Juni 1981), S. 153

<sup>72</sup> Vgl. zum Ganzen, Recht und Politik, Bd. 3, 7. Zweiter Bericht der Prospektivkommission, S. 21ff.





Folgende Bedenken werden im Zusammenhang mit der Volksmotion vorgebracht:

Durch die Gleichstellung von Parlamentsmotion und Bürgermotion werde die Stellung des Parlaments bzw. der Abgeordneten abgewertet.

Dazu ist zu sagen, dass immer noch das Parlament das letzte Wort hat, denn es entscheidet letztlich über die Zweckmässigkeit einer Volksmotion. Das Grosse Rat ist der Vertreter des gesamten Volkes. Gewisse Interessen und Bedürfnisse bleiben aber im Parlament immer wieder unerwähnt, was allgemein zu einer Erlahmung des politischen Interesses führen kann. Die Volksmotion könnte die Möglichkeit eröffnen, die Volksvertretung zu reaktivieren und sie zu problembezogenem Handeln zu zwingen.

Eigentlich wäre es die Aufgabe der Parteien sich der diversen Problemen anzunehmen und das Sprachrohr zwischen Parlament und Volk zu sein. Die Gegner der Volksmotion befürchten nun, dass die Stellung der Parteien durch den direkten Zugang der Bürger und Bürgerinnen zum Parlament erschwert werde. Vielleicht werden aber in der Folge gerade auch die Parteien angespornt, klarere und vor allem differenziertere Partesiprogramme auszuarbeiten, und sich vermehrt mit Minderheitenfragen zu befassen.

Das Institut der Volksmotion hat aber auch eine gewichtige Kehrseite: Sie kann zu einer Überlastung des Grossen Rates führen. Doch auch dieses Problem dürfte durch einen straffen Parlamentsbetrieb gelöst werden.

Zusammenfassend lässt sich folgendes sagen: Ein Ja zur Volksmotion wäre ein Bekenntnis zu mehr Demokratie, ein weiterer Schritt zur Volksvertretung, die diesen Namen verdient. Durch eine Volksmotion kann den aktuellen Strömungen viel schneller Rechnung getragen werden. Sie soll dem Parlament und den Parteien, im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit, Richtschnur und Gradmesser sein. Denn die Zahl eingereicherter Volksmotionen darf als Funktion der Zufriedenheit mit der Vertretungsqualität gedeutet werden. Parlament und Parteien müssten sich auch zwischen den Wahlen mit ihrer Aufgabe und Rolle im politischen Leben auseinandersetzen und versuchen, einen Zustand zu schaffen, in dem sich das Volk zufrieden und vertreten fühlen kann.



#### 4.2 Das Petitionsrecht

Art. 9 der geltenden Kantonsverfassung gewährleistet das Petitionsrecht. Die Petitionsfreiheit "beinhaltet das Recht sich individuell oder kollektiv mit einem Anliegen ('Petitum') an eine Behörde zu wenden, ohne deswegen Nachteile befürchten zu müssen."<sup>73</sup> In der Literatur wird das Petitionsrecht unter die Grundrechte eingeordnet. Dies wird in der Praxis oft anders gehandhabt. Das Petitionsrecht findet sich im Kanton Solothurn<sup>74</sup> bei den Volksrechten, während es in den Kanonen Aargau<sup>75</sup>, Basel-Landschaft<sup>76</sup> und Wallis bei den Grundrechten aufgeführt ist.

Unseres Erachtens muss eine Aufwertung des Petitionsrechts in dem Sinne gefordert werden, dass mit dem Recht auf Eingabe einer Petition auch die Pflicht zu ihrer Beantwortung verbunden sein soll. Diese Erweiterung ist in den Kantonsverfassungen der Kantone Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn, im Bundesverfassungsentwurf 1977 der Expertenkommission<sup>77</sup> und im Entwurf J.P.Müller/ A. Kölz<sup>78</sup> enthalten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtssprechung<sup>79</sup> muss die Behörde die Petition zur Kenntnis nehmen, nicht aber behandeln oder beantworten. Soll die Petition aber ein Beteiligungsrecht sein, genügt die blosser Kenntnisnahme nicht. Der Bürger und die Bürgerin soll ernstgenommen werden und somit auch einen Anspruch auf Behandlung innert angemessener Frist erhalten. Das Petitionsrecht steht jeder Person zu, vor allem auch jenen Bevölkerungskreisen, die von Abstimmungen und Wahlen ausgeschlossen sind, wie z.B. Ausländer und Minderjährige. Auch von diesem Standpunkt aus ist eine Aufwertung sinnvoll, da man sich sowohl auf eidgenössischer wie kantonaler<sup>80</sup> Ebene mit der Einführung des Stimm- und Wahlrechtsalter 18 schwertut.

---

<sup>73</sup> J.P. Müller/ S. Müller, S. 176

<sup>74</sup> Vgl. Art. 26 KV-SO

<sup>75</sup> Vgl. Art. 9 KV-AG

<sup>76</sup> Vgl. Art. 10 KV-BL

<sup>77</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 2 VE-BV

<sup>78</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 2

<sup>79</sup> Vgl. z.B. BGE 104 Ia 437

<sup>80</sup> Die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 wurde im Wallis am 6. Juni 1982 mit 18'326 NEIN zu 10'938 JA abgelehnt.



### 4.3 Die Ombudsstelle

#### 4.3.1 Allgemeines und Gründe für die Einführung der Ombudsstelle

Durch das Petitionsrecht erhält das Volk die Möglichkeit, seine Meinung zum Ausdruck zu bringen; vielfach möchte der einzelne in einer konkreten Situation, d.h. im Kontakt mit der staatlichen Verwaltung auch Hilfe und Klarheit erhalten. Eine entsprechende Vermittlerrolle zwischen Volk und Verwaltung nimmt der "Ombudsmann" wahr. Der Ausdruck stammt aus dem schwedischen und wurde seither immer wieder übernommen.<sup>81</sup> Besser wäre "Ombudsmann" durch "Ombudsstelle" zu ersetzen, denn dieses Amt kann ja auch eine Frau einnehmen. Es würden sich somit Ergänzungen und Klarstellungen erübrigen, wonach auch eine Frau gewählt werden könnte. Dies wäre ein Beitrag zur Gleichberechtigung im Sprachgebrauch. Die Frau wäre direkt, ohne Übersetzungsarbeit, angesprochen.<sup>82</sup>

Was ist eine Ombudsstelle?

Die Ombudsstelle ist ein staatliches, verwaltungsunabhängiges Organ. Jede Person kann die Ombudsstelle unentgeltlich anrufen um die Verwaltungstätigkeit auf Rechtmässigkeit, Korrektheit und eventuell Zweckmässigkeit hin überprüfen zu lassen. Sie versucht zwischen Volk und Verwaltung zu vermitteln und kann Empfehlungen an die Verwaltung abgeben.<sup>83</sup>

Das Bedürfnis nach einer Ombudsstelle ist in der Öffentlichkeit vorhanden. Dies zeigen die guten Erfahrungen im Kanton und in der Stadt Zürich. Der Kanton Zürich hat als erster Kanton im Jahre 1977 den "Ombudsmann" eingeführt, nachdem die Stadt Zürich bereits seit 1971 mit dieser Einrichtung Erfahrungen sammeln konnte. In der Zwischenzeit haben auch andere Kantone wie Basel-Landschaft und Solothurn den Schritt gewagt. Die Kantone Jura (Art. 61 KV) und Aargau (Art. 101) haben in ihren Verfassungen eine Grundlage zur Einführung des "Ombudsmannes" geschaffen. Es bestehen also schon diverse mehrjährige Erfahrungen auf kantonaler Ebene. Der Kanton Wallis müsste demnach nicht Neuland betreten. Die Erfahrungen im Kanton Zürich zeigen, dass die Ombudsstelle zu einer geschätzten Institution geworden ist, der man viel Vertrauen entgegenbringt.<sup>84</sup> Die Zunahme und der Ausbau der Staatsaufgaben, die Verwissenschaftlichung der Politik und die immer komplexeren öffentlichen Aufgaben haben in den letzten Jahrzehnten den

---

<sup>81</sup> Vgl. W. Haller, Ombudsmann, S. 178

<sup>82</sup> Vgl. "plädoyer", Nr. 3, 1987, S. 17f.

<sup>83</sup> Vgl. J. Vontobel, S. 1; vgl. auch W. Haller, Der Ombudsmann, S.180

<sup>84</sup> Vgl. Ombudsmann des Kantons Zürich: Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat 1983, S. 10ff.



Verwaltungsapparat stark anwachsen lassen.<sup>85</sup> "Jede Ausbreitung der öffentlichen Tätigkeit hat aber zur Folge, dass das Leben des Einzelnen in immer einschneidender Weise von der Verwaltung mitbestimmt wird."<sup>86</sup> Doch die Handlungen oder in manchen Fällen Unterlassungen sind für den Betroffenen oft nicht oder nur sehr schwer verständlich. Die Sprache und Denkweise der Behörden ist ihm fremd, denn es ist die Sprache von Fachleuten. Dazu stellt sich das Problem des Informationsvorsprunges der Verwaltung.<sup>87</sup> Bürger und Bürgerinnen fühlen sich klein und unwissend und daher ausgeliefert. Die Verwaltung wird so zu einer fremden, undurchsichtigen Macht<sup>88</sup>, der man misstraut, oder vor der man sogar resigniert. "Benachteiligt wird insbesondere der Schwächere, der aus Unkenntnis oder als Folge seiner Unbeholfenheit mehr Mühe hat, seine Berechtigten Anliegen durchzusetzen."<sup>89</sup> Die Prospektivkommission des Kantons Basel-Landschaft stellt denn auch in ihrem Bericht<sup>90</sup> die These auf, dass das unpersönliche und distanzierte Verhältnis zwischen Volk und Verwaltung erheblich zur Entfremdung des Bürgers und der Bürgerin vom Staat beigetragen hat.

#### 4.3.2 Funktionen der Ombudsstelle<sup>91</sup>

Die Funktionen der Ombudsstelle drängen sich nach Analyse des allgemeinen Unbehagens im Verhältnis zwischen Individuum und Verwaltung, nahezu von selbst auf. Es sind dies:

- Die Orientierungs- und Beratungsfunktion
- Die Mittler- und Verständigungsfunktion
- Die Kontrollfunktion

Der Bürger und die Bürgerin wenden sich an die Ombudsstelle, wenn sie sich ungerecht behandelt fühlen, die zuständige Verwaltungsstelle nicht finden, oder Auskunft über ihre Rechte und Pflichten wollen. Die Ombudsstelle berät, klärt über Möglichkeiten auf und zielt auf eine gütliche Einigung des Problems hin.<sup>92</sup>

Anordnungen darf sie keine treffen, aber sie kann eine schriftliche Empfehlung an die betreffende Behörde erlassen.<sup>93</sup>

---

<sup>85</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 7.: Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 80

<sup>86</sup> J. Vontobel, S. 5

<sup>87</sup> Vgl. J. Vontobel, S. 5

<sup>88</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 7.: Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 80

<sup>89</sup> J. Vontobel, S. 5

<sup>90</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 7.: Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 80

<sup>91</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 7.: Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 82ff.

<sup>92</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. a VRG, (Kanton Zürich)

<sup>93</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. c VRG, (Kanton Zürich)





Die Obudsstelle wird auf Beschwerde hin oder von sich aus tätig.<sup>94</sup> Sie kann die Angelegenheiten mit den Behörden besprechen<sup>95</sup> und diese zu besserer und individueller Begründung ihres Vorgehens anhalten. Erleichtert wird diese Arbeit durch das Akteneinsichtsrecht.<sup>96</sup>

Wie stark eine Ombudsstelle in Anspruch genommen wird, mag folgende Aufstellung des Kantons Zürich für das Jahr 1986 verdeutlichen<sup>97</sup>: Es gingen 546 Beschwerden und Anliegen ein, wovon 82,1% (448) von natürlichen und 5.5% (30) von juristischen Personen stammten. Lediglich 3 Gemeinden nahmen die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch. In 65 Fällen (11,9%) gelangte das Verwaltungspersonal selbst an die Ombudsstelle.

Was die Arbeitsbewältigung betrifft, konnten im selben Jahr 544 Geschäfte abgeschlossen werden. In 248 Fällen (45.6%) genügte ein Ratschlag zur Regelung des weiteren Vorgehens; 295 Geschäfte (54.2%) erledigten sich durch Besprechungen mit Behörden, während in einem Fall eine schriftliche Empfehlung an die betroffene Behörde die Dinge ins Lot brachte. In 188 Fällen wurde vom Akteneinsichtsrecht Gebrauch gemacht.<sup>98</sup>

Die Ombudsstelle übernimmt eine Übersetzertätigkeit, indem sie das komplizierte Verwaltungsgeschehen den Betroffenen in einer allgemein verständlichen Sprache erklärt.<sup>99</sup> In ihrer Vermittler- und Verständigungsrolle leistet die Ombudsstelle einen Beitrag zu einer besseren Kommunikation und zu einem besseren Vertrauensverhältnis zur Verwaltung.<sup>100</sup>

Nicht nur die Interessen des Bürgers und der Bürgerin werden wahrgenommen. Die Ombudsstelle schützt auch die Verwaltung vor Vorwürfen, die ungerechtfertigt sind. Dadurch erfährt die Arbeit der Verwaltung eine Aufwertung.<sup>101</sup>

Der Ombudsstelle kommt auch eine Kontrollfunktion zu. Verwaltungshandlungen werden von einer unbeteiligten Instanz überprüft, aber nicht formell korrigiert. "Schliesslich haben ausländische (und die zürcherische) Erfahrungen gezeigt, dass der Ombudsmann allein durch seine Existenz eine präventive Kontrolle ausübt; die Verwaltung weiss um die Möglichkeit des prüfenden Blickes

---

<sup>94</sup> Vgl. Art. 92 Abs 2 VRG, (Kanton Zürich)

<sup>95</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. b VRG, (Kanton Zürich)

<sup>96</sup> Vgl. Art. 92 Abs. 2 VRG, (Kanton Zürich)

<sup>97</sup> Vgl. Ombudsmann des Kantons Zürich: Tätigkeitsbericht 1986

<sup>98</sup> Vgl. zum Ganzen, Ombudsmann des Kantons Zürich: Tätigkeitsbericht 1986, S. 6f.

<sup>99</sup> Vgl. J. Vontobel, S. 5

<sup>100</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 7.: Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 83

<sup>101</sup> Vgl. J. Vontobel. S. 8



des Ombudsmannes und gibt sich noch mehr Mühe, dem Bürger korrekt und hilfsbereit gegenüberzutreten."<sup>102</sup>

In der Mai-Session 1983 wurde im Walliser Grossen Rat eine Motion<sup>103</sup> betreffend die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle deutlich abgelehnt. Der damalige Staatsrat wies auf die zahlreichen bestehenden Institutionen hin und zählte über 25 Einrichtungen auf.<sup>104</sup> Die Motionäre<sup>105</sup> stellten zu Recht die Frage, wie der einzelne bei so zahlreichen Institutionen wissen solle, welche anzurufen sei. Sie bemerkten weiter, dass durch die Zentralisierung der Verwaltung in Sitten, diese Einrichtungen für viele Personen in weiterentfernten Kantonsteilen etwas fremdes, unnahbares darstellten.

Wichtig bei der Besetzung der Ombudsstelle im Kanton Wallis wäre es, dass die betreffenden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, sowohl die französische als auch die deutsche Sprache beherrschten und Kenntnisse in der italienischen Sprache mitbrächten. Nur so könnte eine Ombudsstelle ihre Funktionen wirksam wahrnehmen.

---

<sup>102</sup> Recht und Politik, Bd. 3, 7. : Zweiter Bericht der Prospektivkommission vom 30. 3. 1977, S. 83f

<sup>103</sup> Vgl. Bull. ordentliche Mai-Session 1983, S. 336

<sup>104</sup> Vgl. Bull. ordentliche Mai-Session 1983, S. 342f.

<sup>105</sup> Vgl. Bull. ordentliche Mai-Session 1983, S. 345



#### 4.4 Das Verwaltungsreferendum

Der Ausdruck "Verwaltungsreferendum" ist ein Oberbegriff für das Recht eines politischen Staatsorganes, also des Parlamentes oder des Volkes, mittels Mehrheitsbeschluss über einen Verwaltungsakt zu entscheiden.<sup>1</sup> Ein solches Recht wird durch das Finanzreferendum wahrgenommen. Wie wir aber gesehen haben, ist dieses im Kanton Wallis in die Nähe der Bedeutungslosigkeit gerückt.<sup>2</sup>

Es wäre z.B. eine verstärkte Mitwirkung des Volkes bei der Planung wünschbar, denn "der heutige Staat bedient sich in fast allen Sachbereichen in zunehmendem Ausmass der Planung, wobei die eigentlichen politischen Grundsatzentscheide in der Planungsphase fallen. Es stellt sich deshalb die Frage, wer in welcher Form und in welchem Stadium für Planungsentscheide zuständig sein soll. Wenn schon die Gesetzgebung in den Zuständigkeitsbereich von Grossrat und Volk fällt, so sollte das zumindest auch für jene Planungsentscheide gelten, die den Gesetzesinhalt vorwegnehmen oder nachliefern. Die Einführung des Planungsreferendums für bestimmte, wesentliche Bereiche wäre deshalb einer eingehenden Prüfung wert...".<sup>3</sup> Vor- oder Grundsatzabstimmungen würden der zuständigen Behörde aufzeigen, in welcher Richtung und in welchem Rahmen ein Erlass oder ein Plan weiter zu bearbeiten wäre. Um dann am Ende der Planungsarbeit nicht das ganze Werk zu gefährden, könnte ein Teilreferendum vorgesehen werden. Damit hätte das Volk nur noch über gewisse umstrittene Projekte zu entscheiden.

Es gibt weitere bedeutende Verwaltungsakte, die keiner politischen Kontrolle durch das Volk und Parlament unterstehen.<sup>4</sup> Das Problem tritt vor allem da auf, wo der Staat Konzessionen und Bewilligungen an Private erteilt. Die Mitwirkung eines politischen Staatsorganes ist hier möglich, denn die Konzessionserteilung ist ein Akt der relativ freien Verwaltungstätigkeit; Verwaltung oder Regierung geniessen in dieser Angelegenheit einen ausserordentlich grossen Spielraum, welcher in der Regel von jeglicher Verwaltungsgewaltskontrolle ausgenommen ist.<sup>5</sup> Nach Art. 44 Ziff. 11 KV erteilt der Grosse Rat die Bergwerkskonzessionen.<sup>6</sup> Man kann in dieser Bestimmung einen Ansatz zu einer politischen

---

<sup>1</sup> Vgl. A. Kölz, Verwaltungsreferendum, S. 53ff.

<sup>2</sup> Vgl. S. hinten.

<sup>3</sup> Bull. verlängerte Mai-Session (Juni 1981), S. 152, (CVPO-Motion)

<sup>4</sup> Vgl. A. Kölz, Verwaltungsreferendum, S. 57

<sup>5</sup> Vgl. A. Kölz, Verwaltungsreferendum, S. 60

<sup>6</sup> Diese müssen allerdings noch vom Staatsrat bewilligt werden. (Art. 53 Ziff. 1 lit. c) Nach Art. 34 Ziff. 12 der KV-VS vom 26. November 1875 stand dem Grossen Rate folgende Amtsbefugnis zu: "Er erteilt die Konzessionen und die Übertragungen von Grubenrechten."



Kontrolle der Konzessionierung erblicken.<sup>7</sup>

Wie wäre nun in diesem Bereich ein Referendum auszugestalten? A. Kölz schlägt vor, den Grundsatzentscheid über eine örtlich und/oder sachlich zu konkretisierende Konzessionierung zum Gegenstand des Referendums zu machen.<sup>8</sup> Dies würde bedeuten, dass beispielsweise die Exekutive zuhanden des Parlaments einen referendumsfähigen Beschluss über die Ausnützung einer ganz bestimmten Gewässerstrecke fasst. Das Verfahren würde also zweigeteilt in politische Grundsatzfrage und effektive Konzessionserteilung. Als Faustregel mag gelten: Je grösser die Bedeutung einer Konzession ist, desto breiter muss die politische Legitimationsbasis sein...<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Bull. ordentliche November-Session 1985, S. 577ff.: Vorentwurf 1986, Art. 38 Ziff. 6. Danach bewilligt der Grosse Rat die Veräusserung von Grundstücken, Konzessionen....!

<sup>8</sup> Vgl. A. Kölz, Verwaltungsreferendum, S. 63

<sup>9</sup> Vgl. A. Kölz, Verwaltungsreferendum, S. 63





## 5. Die Dekrete

Dekrete sind Verordnungen des Grossen Rates und somit Parlamentsverordnungen. Sie unterliegen nach Art. 30 Ziff. 3 KV der Volksabstimmung. Ausgenommen sind nach lit. a "Die Dekrete dringlicher Natur oder diejenigen von nicht allgemeiner und bleibender Tragweite."

In der Botschaft zum Verfassungsrevisions-Entwurf vom 11. Mai 1905 schreibt der Staatsrat, "dass die in Art. 30 enthaltenen zwei Ausnahmen keineswegs den Zweck haben, auf indirekte Weise gesetzgeberische Handlungen der Annahme durch das Volk zu entziehen, diese Einschränkungen sollen nur einem Ausnahmeverhältnisse Rechnung tragen, dass entweder aus der zwingenden Notwendigkeit, ein dringendes Dekret des Grossen Rates, das überdies keine allgemeine und dauernde Bedeutung hat, sofort in Kraft zu setzen, oder aus einer gebieterischen Verpflichtung für die Kantonsbehörde, die Vollziehung eidgenössischer Gesetze zu sichern, entstehen könnte."<sup>10</sup> Die Grossrats-Kommission ist anderer Meinung: Während der Staatsrat "ne voulait soustraire au referendum que les décrets ayant tout à la fois un caractère d'urgence et une portée non générale, la Commission estime qu'il suffit qu'un décret revête l'une ou l'autre de ces conditions pour être soustrait au referendum ... il a paru ensuite préférable à la Commission de soustraire au vote de l'ensemble du peuple des questions n'intéressant qu'une région déterminée. Il paraîtrait singulier, en effet, que les populations du val d'Ille par exemple eussent à se prononcer sur l'utilité d'une route dans la vallée de Viège ou vice versa..."<sup>11</sup> Staatsratspräsident Bioley verteidigt aber seinen Vorschlag: Eingedenk "les idées démocratiques dont nous nous inspirons, nous ne devons pas retirer d'un main ce que nous donnons de l'autre..." Strassen interessierten "das une large mesure les citoyens du Cantons tout entier. Ce sont, en effet, les impôts de tous les citoyens qui contribuent à ces dépenses, quoiqu'elles ne soient faites que dans une certaine partie du pays ..." <sup>12</sup> Das Parlament folgt der Ansicht des Staatsrates. Anlässlich der zweiten Debatte während der Februar-Session 1907 erhält die Bestimmung dann noch einen Zusatz: "Dans chaque cas particulier cette exception doit faire d'objet d'une décision spéciale et motivée."<sup>13</sup>

Das Bundesgericht seinerseits erblickt in Art. 30 Ziff. 3 KV "trois cas dans lesquels il n'est pas nécessaire de soumettre les lois et les décrets à la votation populaire: premièrement, si le texte législatif est urgent, deuxièmement, s'il n'a pas une portée générale et troisièmement,

---

<sup>10</sup> Botschaft vom 11. Mai 1905, S. 9

<sup>11</sup> Bull. verlängerte November-Session 1905 (Februar 1906), S. 195

<sup>12</sup> Bull. verlängerte November-Session 1905 (Februar 1906), S. 197

<sup>13</sup> Bull. verlängerte November-Session 1906 (Februar 1907), S. 83



s'il n'est pas permanent. Il suffit que l'une de ces hypothèses soit réalisée pour que le référendum ne s'impose pas ..."<sup>14</sup> In einem späteren Entscheid bestätigt es diese Rechtssprechung: "Les trois conditions ne sont donc pas cumulatives, mais alternatives."<sup>15</sup> Zur allgemeinen Tragweite meint das Bundesgericht, ob eine solche vorliege entscheide sich nicht an der politischen oder finanziellen Bedeutung sondern "c'est le contenu juridique de l'acte qui est déterminant: est considéré comme de portée générale l'acte qui établit une règle de droit, par opposition à celui qui a pour objet une mesure individuelle prise à propos d'un cas concret."<sup>16</sup> Sowohl die Bestimmung wie auch die Rechtsprechung dazu werden von verschiedener Seite zum Teil heftig kritisiert. So war z.B. der heutige Staatsrat und damalige Grossrat R. Gertschen in der Juni-Session 1981 der Meinung, Art. 30 Ziff. 3 lit. a KV sei dazu angetan, "das Mitspracherecht des Volkes auszuhöhlen, erst recht in der vom Grossen Rate mit unbegreiflicher Billigung des Bundesgerichtes eingeschlagenen Praxis, wonach im Gegensatz zum eindeutigen Wortlaut der Bestimmung alternativ lediglich eine einzige der drei Voraussetzungen erfüllt sein muss, um die Volksabstimmung auszuschalten."<sup>17</sup> Deshalb "müsste die Verfassungsrevision den inhaltlichen Unterschied zwischen Gesetz und Dekret festlegen, da nur Dekrete unter bestimmten Voraussetzungen der Volksabstimmung entzogen werden können."<sup>18</sup>

Eine klare Praxis existiere diesbezüglich nicht. Die fehlende Differenzierung zwischen Gesetz und Dekret sei umso folgenschwerer, "als die grossrätliche Praxis die verfassungsmässigen Voraussetzungen laut Art. 30 Ziff. 3 lit. a KV, die von der Volksabstimmung über ein Dekret dispensieren, entgegen den klaren Verfassungswortlaut auslegt. Richtigerweise sollten nach dem Verfassungswortlaut nur Dekrete dringlicher Natur einerseits, oder solche von nicht allgemeiner und bleibender Tragweite, anderseits, von der Volksabstimmung ausgeschlossen werden. Die nicht allgemeine und nicht bleibende Tragweite müsste somit kumulativ vorliegen, ansonst, wie Beispiele der letzten Jahre belegen, gesetzes-, ja verfassungswidrige Dekrete unter dem Deckmantel der Legalität und Verfassungskonformität geschaffen werden können."<sup>19</sup> R. Gertschen schlägt deshalb vor, die ganze Problematik des Art. 30 Ziff. 3 lit. a KV in Anlehnung an den Entwurf der neuen Bundesverfassung zu überdenken und zu überarbeiten. "Danach könnte auf dem Dekretswege von der Volksabstimmung Umgang genommen werden, wenn ein Gesetz dazu ausdrücklich ermächtigt, anderseits bliebe Dringlichkeitsrecht auf Gesetzesstufe möglich, das jedoch innert angemessener Frist ins ordentliche Recht eingegliedert, d.h. der Volksabstimmung unterbreitet werden müsste."<sup>20</sup>

---

<sup>4</sup> BGE 87 I 38, mit Hinweisen

<sup>5</sup> BGE 98 Ia 206, mit Hinweisen

<sup>6</sup> BGE 98 Ia 206

<sup>7</sup> Bull. verlängerte Mai-Session (Juni 1981), S. 151

<sup>8</sup> Bull. verlängerte Mai-Session (Juni 1981), S. 151

<sup>9</sup> Bull. verlängerte Mai-Session (Juni 1981), S. 152

<sup>0</sup> Bull. verlängerte Mai-Session (Juni 1981), S. 152



In dem vom Volke 1986 verworfenen Verfassungstext lautete der Art. 35 (der "frühere" Art. 30 KV) wie folgt: "Der Volksabstimmung unterliegen ... die vom Grossen Rat ausgearbeiteten Gesetze und Dekrete, ausgenommen: a) Die vom Grossen Rat als dringlich erklärten Dekrete von allgemeiner Tragweite. Diese treten drei Jahre nach deren Annahme ausser Kraft, sofern sie nicht innerhalb dieser Frist vom Volk gutgeheissen worden sind, und können nicht erneuert werden. b) Die einfachen Dekrete ..." <sup>21</sup>

Wieviele Dekrete kamen in den letzten Jahren zur Abstimmung? <sup>22</sup>

<sup>21</sup> waren es von 1960 bis 1969. Davon betrafen 14 die Gewährung eines Kredits und zwei den Beitritt zu einem Konkordat.

Von 1970 bis 1979 kamen 15 Dekrete vor das Volk; siebenmal ging es um einen Kredit und sechsmal um den Beitritt zu einer interkantonalen Vereinbarung.

Im Zeitraum zwischen 1980 und September 1986 hatten sich die Stimmbürger nur noch zu zwei Dekreten zu äussern. Beide betrafen den Beitritt zu einem Konkordat.

Laut Verfassung unterliegen Dekrete ausnahmsweise nicht der Volksabstimmung; in der kantonalen Praxis ist offensichtlich in den letzten Jahren die Ausnahme zur Regel geworden. Es fällt auf, dass sich die Bürger, trotz jährlich steigender Staatsausgaben, seit 1976 über ein konkretes Projekt beziehungsweise den dazu erforderlichen Kredit, nicht mehr aussprechen konnten.

---

<sup>21</sup> Bull. verlängerte November-Session 1984 (Januar/Februar 1985) S.520ff. ; November-Session 1985, S. 560ff. ; einfache Dekrete sind Subventionsdekrete (vgl. Bull. verlängerte November-Session 1984, S. 48)

<sup>22</sup> Statistisches Jahrbuch Wallis 1978, S. 488ff. ; 1982, S.492ff. ; 1986, S. 464ff.



## G. STAATSAUFGABEN

### 1. Allgemeines

Sinn und Zweck des Aufgabenkataloges ist es, dem Bürger zu zeigen, welche Aufgaben der Kanton beziehungsweise die Gemeinde zu erfüllen hat.<sup>1</sup> In der Gestaltung des Aufgabenkataloges ist die Kantonsverfassung begrenzt.<sup>2</sup> Vieles liegt in der Kompetenz des Bundes, der Kanton hat die Schranken des Bundesrechts zu achten und die kantonalen Tätigkeiten sind der Gefahr ausgesetzt, vom Bund übernommen und somit bundesrechtswidrig zu werden. Gemäss Art. 3 BV sind die Kantone souverän und sie üben alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen werden. Dieser Artikel ist die verfassungsrechtliche Grundlage zur Übernahme von Aufgaben durch die Kantone. Daraus ergibt sich, dass die Kantone für ihr staatliches Handeln keiner verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage auf kantonaler Ebene bedürfen.<sup>3</sup> Für R. Rhinow<sup>4</sup> ist dies auch der Grund, warum die Aufgabenkataloge in den Kantonen vernachlässigt wurden. Gerade die Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen spricht gegen die Normierung der Aufgaben, denn eine strikte Zuteilung ist nicht möglich, und vieles läuft im gegenseitigen Zusammenwirken von Bund und Kantonen.<sup>5</sup> Sie "erschwert die Profilierung der kantonalen Tätigkeit, verhindert sie aber nicht."<sup>6</sup> Die Kantone müssen die ihnen verbleibende Gestaltungsfreiheit voll ausnützen und bei gemeinschaftlichen Aufgaben ihre kantonalen Besonderheiten hervorheben. Die kantonalen Aufgabenkataloge zeigen, was sich der Staat vorgenommen und wo die Schwerpunkte liegen, d.h. dem Katalog kommt vorwiegend "Demonstrations- und Apellcharakter zu."<sup>7</sup> Will aber die Verfassung inhaltliche Grundlage der Politik sein, so bedarf es eines Aufgabenkataloges.<sup>8</sup> Der Kanton setzt so ein Zeichen seiner Eigenständigkeit. Durch die Aufgabennormierung kommt diese im kantonalen Verfassungsrecht zum Ausdruck.

Für eine umfassende Aufgabennormierung sprechen föderalistische Elemente.<sup>9</sup> Auch im Hinblick auf eine Totalrevision der Bundesverfassung erscheint ein solcher Katalog als unerlässlich. Die Expertenkommission äussert sich dazu wie folgt: Die Kantone "sollen schliesslich eigenständig sein dadurch, dass sie eine beträchtliche Anzahl von Aufgaben zugewiesen erhalten, die sie nach eigenem Gutfinden und nach Massgabe ihren spezifischen geographischen, sprachlichen,

---

<sup>1</sup> Vgl. K. Eichenberger, Verfassung Aargau, S. 125

<sup>2</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 6. : Erster Bericht der Prospektivkommission vom 7.3.1975, S.10f.

<sup>3</sup> Vgl. R. Rhinow, Kantonsverfassung S. 122

<sup>4</sup> Vgl. R. Rhinow, Kantonsverfassung, S. 122

<sup>5</sup> Vgl. P. Müller, S. 97

<sup>6</sup> P. Müller, S. 102

<sup>7</sup> P. Müller, S. 102

<sup>8</sup> Vgl. Recht und Politik, Bd. 3, 6. : Erster Bericht der Prospektivkommission vom 7.3.1975, S. 29

<sup>9</sup> Vgl. P. Müller, S. 115





kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten erfüllen sollen. Sie sollen auch die Möglichkeit haben, neue Aufgaben aufzugreifen (Art. 52 Abs. 1 VE-BV), hierhin miteinander zu wetteifern und aus eigener Initiative neue Lösungen zu suchen ... Die Eigenständigkeit muss eingebettet sein in die Verpflichtung zur Bundestreue und Zusammenarbeit. Es gibt heute praktisch keine Aufgabe mehr, die ein Kanton in völliger Eigenwilligkeit noch sinnvoll lösen könnte."<sup>10</sup> Durch die Aufnahme eines umfassenden Aufgabenkataloges auf Verfassungsebene erhalten die Kantone eine "hohe demokratische Legitimation."<sup>11</sup> Der Kanton Wallis kennt zwar das obligatorische Gesetzesreferendum (Art. 30 Abs. 1 Ziff. 3) und somit ist eine demokratische Auseinandersetzung über die Staatsaufgaben gewährleistet.<sup>12</sup> P. Müller<sup>13</sup> erachtet die Aufgabennormierung auf Verfassungsebene aber auch in jenen Kantonen, die das Dekret kennen, als notwendig. Das heisst, dass das Parlament rechtssetzende Erlasse, die nicht von dringlicher Natur oder nicht von allgemeiner und bleibender Tragweite sind, in alleiniger Verantwortung verabschieden kann.<sup>14</sup> Gerade über den Begriff des Dekrets herrscht im Kanton Wallis wenig Klarheit.<sup>15</sup> Die Folge davon ist, dass das Dekret als Instrument gebraucht wird, um den Volkswillen zu umgehen.<sup>16</sup> Der Vorwurf wird laut, es werde zu häufig und zu systematisch der Weg des Dekretes beschritten.<sup>17</sup>

## 2. Verfassungsvorbehalt

Der Kanton Basel-Landschaft kennt den Verfassungsvorbehalt. Gemäss Art. 90 KV-BL fordert die Übernahme neuer kantonaler Aufgaben, deren Erfüllung dem Kanton nicht durch Bundesrecht auferlegt wird, eine Verfassungsänderung. Mit diesem Vorbehalt soll erstens die Verfassung aufgewertet werden und zweitens eine Verwesentlichung der demokratischen Mitwirkungsrechte erreicht und zudem auch die staatliche Tätigkeit begrenzt werden.<sup>18</sup> P. Müller<sup>19</sup> äussert Bedenken gegenüber einem Verfassungsvorbehalt. Er glaubt nicht, dass dieser das geeignete Instrument sei, um den expandierenden Staat im Hinblick auf die Zuständigkeitsverflechtung zwischen Bund und Kantonen in Grenzen zu halten. Zudem sind in den Kantonen die Anforderungen an das Verfassungsrevisionsverfahren in der Regel nicht viel höher als die-

---

<sup>10</sup> Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, S. 93f.

<sup>11</sup> P. Müller, S. 103

<sup>12</sup> Vgl. P. Müller, S. 103

<sup>13</sup> Vgl. P. Müller, S. 103

<sup>14</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 1 Ziff. 3 lit. a KV-VS

<sup>15</sup> Vgl. Bull. verlängerte November-Session 1981 (Januar/Februar 1982) S. 106

<sup>16</sup> Vgl. P. Müller, S. 104

<sup>17</sup> Vgl. Bull. Verlängerte November-Session 1981 (Januar/Februar 1982) S. 106f.

<sup>18</sup> Vgl. P. Müller, S. 104

<sup>19</sup> Vgl. P. Müller, S. 105



jenigen an das Gesetzgebungsverfahren. Dies gilt auf jeden Fall für den Kanton Wallis. Gerade für Verfassungen, die einen umfangreichen Aufgabenkatalog haben, sieht P. Müller<sup>20</sup> die Möglichkeit diesen Normen zukünftig vermehrt auch Begrenzungsfunktion zukommen zu lassen.

"Es soll auch vermieden werden, dass die Verfassung in ihrem Aufgabenteil zu einem 'Blankettgesetz' wird, weil sie jedes auch nur vage erkennbare Problem erwähnt und dem Staat im entsprechenden Bereich eine Handlungskompetenz reserviert."<sup>21</sup> So würde der Vorbehalt eine gute Regelung verhindern, indem nämlich wesentliches und unwesentliches nebeneinander aufgeführt würde.<sup>22</sup> Gerade im Rahmen einer Totalrevision wächst durch den Vorbehalt die Versuchung, einen vollständigen Aufgabenkatalog schaffen zu wollen. Dies birgt die Gefahr in sich, dass Bereiche aufgelistet werden, über deren Lösung nur minimale oder überhaupt keine Vorstellungen herrschen<sup>23</sup>. Dadurch würde das Grundgesetz mit vielen nebensächlichen Bestimmungen belastet<sup>24</sup> und die einzelne Norm liefe Gefahr, an Aussagekraft zu verlieren.<sup>25</sup> Mit der Koppelung von Verfassungsvorbehalt und obligatorischem Referendum könnte die Bedeutung wieder herabgesetzt werden. Denn im Zentrum der Diskussion steht sicher das Gesetz und nicht die Verfassungsrevision.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. P. Müller, S. 106

<sup>21</sup> P. Müller, S. 116f.

<sup>22</sup> Vgl. P. Müller, S. 117

<sup>23</sup> Vgl. P. Müller, S. 117

<sup>24</sup> Vgl. Stellungnahme des Regierungsrates an den Verfassungsrat des Kantons Solothurn, S. 14f.

<sup>25</sup> Vgl. P. Müller, S. 109

<sup>26</sup> Vgl. Stellungnahme des Regierungsrates an den Verfassungsrat des Kantons Solothurn, S. 14f.



3. Staatsaufgaben in der Solothurner und in der Walliser Kantonsverfassung - Ein Vergleich

KV-SO Art. 92 - 128

KV-VS Art. 13 - 20

I. Öffentliche Sicherheit

- Ordnung und Sicherheit
- Katastrophen- u. Kriegsvorsorge

II. Soziale Sicherheit

- Verwirklichung der Sozialziele
- Sozialhilfe
- Ausländer
- Straf- u. Massnahmenvollzug
- Rechtsauskunft
- Versicherungswesen

- Art. 18: Erziehungs- u. andere Wohltätigkeitsanstalten

- Art. 16: Versicherungswesen

III. Gesundheit

- Gesundheitswesen
- Spitäler und Heime

- Art. 19: Spitäler und Heime

IV. Kultur, Unterricht und Bildung

- Kultur
- Medien
- Grundsätze d. Schulwesens
- Öffentliche Schulen
- Berufs- u. Weiterbildung
- Zusammenarbeit mit andern Kantonen u. Körperschaften
- Privatschulen
- Erleichterung des Schulbesuchs
- Ausbildungsbeiträge
- Kindergärten
- Staatsbürgerliche Bildung
- Freizeitgestaltung

- Art. 13 Abs. 2: Obligatorium
- Art. 13 Abs. 1: Öffentlicher Unterricht
- Art. 13 Abs. 2: Unentgeltlichkeit
- Art. 15 Abs. 1 Ziff. 2: Berufs- u. Weiterbildung
- Art. 13 Abs. 1: Privatschulen



V. Umwelt und Energie

- Umweltschutz
- Natur und Heimatschutz
- Wasserversorgung
- Energieversorgung

VI. Raumordnung und Verkehr

- Raumplanung
- Bauwesen
- Verkehrswesen

- Art. 17 Abs. 1: Verkehrswesen

VII. Wirtschaft

- Ziele der kant. Wirtschaftspolitik
- Landwirtschaft
- Waldwirtschaft
- Krisenvorsorge
- Öffentliche Sachen
- Regalien
- Kantonalkasse
- Wirtschaftspolizeiliche Vorschriften

- Art. 15 Abs. 1 Ziff. und 3: Wirtschaft

4. Mängel

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Walliser Kantonsverfassung über die heutige kantonale Staatstätigkeit wenig aussagt. Erstens sind viele Bereiche kantonaler Staatstätigkeit nicht aufgeführt<sup>27</sup> und zweitens gibt es Artikel, die eigentlich nicht mehr in die Kantonsverfassung gehörten. Als Beispiele seien genannt:

- \* Art. 16 Abs. 1 KV betreffend die Unterstützung und Organisation der Viehversicherung
  - \* Art. 14 KV betreffend den Erlass von Vorschriften über den Arbeiterschutz und Sicherung der Arbeiterfreiheit.
- Drittens bedürften die bestehenden Artikel einer klareren Aussagekraft:
- \* In Art. 15 KV sollte zum Ausdruck kommen, dass eine quantitativ gemässigte und vor allem eine qualitative Wirtschaftsförderung angestrebt wird.
  - \* Der Art. 17 Abs. 1 KV betont zu sehr die Entwicklung des Strassennetzes. Der Gedanke einer umweltgerechten und volkswirtschaftlich möglichst günstigen Verkehrsordnung fehlt.

---

<sup>27</sup> Vgl. Gegenüberstellung, S.





Im Bereiche der Aufgaben hat die Walliser Kantonsverfassung ihre richtungsweisende Funktion verloren und leistet keinen Beitrag mehr zur Demonstration kantonaler Eigenständigkeit und Staatlichkeit. Der bestehende Aufgabenkatalog ist mit seinen Aussagen bloss noch ein historisches Relikt. Seit 1907 hat sich diesbezüglich auf Verfassungsebene nichts mehr geändert.

Der Aufgabenkatalog von 1987 entspricht demjenigen von 1907! Konsequenter wäre es, die bestehenden Artikel zu streichen und einen umfassenden Katalog aufzustellen. Schlimmstenfalls könnten die "antiquierten" Bestimmungen ohne weiteres ersatzlos gestrichen werden, denn der Verzicht auf einen Aufgabenkatalog ist realitätsfremd oder gar inhaltslos. Normen wohl vorzuziehen.



## H. SCHLUSSWORT

Der Vergleich mit anderen Kantonsverfassungen hat die Mängel des Walliser Grundgesetzes aufgedeckt. Sie lassen wohl keinen Zweifel offen, dass nebst einer Neuordnung und -gliederung, also einer formellen Reform, auch inhaltlich sich eine Revision aufdrängt. Diese Aufgabe kann unser Erachtens nur eine Totalrevision befriedigend bewältigen. Theoretische Erkenntnisse und Postulate der modernen Staatsrechtslehre sind zu verwerten und an die spezifischen regionalen Eigenheiten und Bedürfnissen unseres Kantons anzupassen.

Dem kantonalen Staatsrecht - allzulange im Schatten übergeordneter Bundesinteressen - sollte aber auch von der Wissenschaft her mehr Aufmerksamkeit zugewendet werden.

Die Diskussion um Totalrevisionen ist vielfach verbunden mit der Zielvorstellung einer "bürgernahen" Verfassung. Dabei wird aber ausser acht gelassen, dass selbst moderne Verfassungen eine Auflistung von Artikeln bleiben, die kaum je ein Bürger oder eine Bürgerin zu Gesicht bekommen wird, vielleicht aus mangelndem Interesse oder fehlendem Bedürfnis, aber eventuell auch wegen fehlender Publizität. Wenn man bedenkt, mit welchem publikumswirksamen Instrumentarium heute ein Produkt auf den Markt geworfen wird, kann man sich wohl die Frage erlauben, ob nicht eine totalrevidierte Verfassung ein Erzeugnis wäre, das mit besonderer Phantasie an den Mann und die Frau gebracht werden könnte...

Es ist zu hoffen, dass die Walliserinnen und Walliser auch heute noch den Mut und den Elan aufbringen, für unsere Zeit ein so fortschrittliches Verfassungswerk zu schaffen, wie es die heutige Verfassung im Jahre 1907 war.



#### Erklärung

Wir erklären hiermit, dass wir diese Arbeit selbständig verfasst und keine andern als die angegebenen Quellen benutzt haben. Alle Stellen die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, haben wir als solche gekennzeichnet. Uns ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Unigesetz zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Theler Cornelia

Pfammatter Valentin

*Theler Cornelia*

*V. Pfammatter*





